

CONCEPTO UNIFICADOR – ÁMBITO DE APLICACIÓN NORMAS DE AUSTERIDAD EN EL GASTO PÚBLICO EN EL DISTRITO CAPITAL

Tema	Presupuesto
Descriptor	Ámbito de aplicación del Decreto Distrital 492 de 2019
Problema jurídico	¿Cuál es el ámbito de aplicación del Decreto de austeridad del gasto, 492 de 2019?, ¿Qué actividades se ven afectadas por las disposiciones que contiene?
Fuentes formales	artículo 2 del Decreto 714 de 1996, Decreto Distrital 492 de 2019, Decreto Distrital 777 de 2019, artículo 13 Decreto Distrital 744 de 2019.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

El presente concepto tiene como fin explicar el ámbito de aplicación del Decreto Distrital 492 de 2019, así como establecer qué tipo de actividades se ven afectadas por las medidas que adopta.

CONSIDERACIONES

Para tal fin, con base en lo dispuesto en el Decreto Distrital 492 de 2019, se abordará **1)** el ámbito de aplicación del referido decreto y **2)** las actividades sobre las que recae.

Antes de abordar el ámbito de aplicación resulta pertinente memorar que a partir de la Constitución Política (artículos 339 y 346) se dispone que las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley, el cual debe coordinarse y reflejarse en el presupuesto anual de rentas.

En el nivel Distrital el Decreto Ley 1421 de 1993, en el numeral 14 del artículo 38, asigna entre otras atribuciones al Alcalde Mayor, “asegurar la exacta recaudación y administración de los recursos y ordenar el gasto conforme a las normas sobre la materia”.

Así mismo, el Estatuto Orgánico de Presupuesto de Bogotá – Decreto 714 de 1996, mediante el cual se define las reglas, principios, metodología y procedimientos a los cuales debe sujetarse el presupuesto de las entidades de la Administración Distrital.

En especial, los artículos 25 y 92 facultan a la Secretaría Distrital de Hacienda para definir los límites de gasto global en cada uno de los órganos y entidades que conforman el Presupuesto Anual, y para ejercer el seguimiento a la programación y ejecución del presupuesto.

Artículo 25: “De los límites del gasto. La Secretaría de Hacienda Distrital, con base en el Plan Financiero para la vigencia respectiva, determinará los límites de gasto global para cada uno de los Órganos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital”

Artículo 92: “Del control administrativo: corresponde a la Secretaría de Hacienda garantizar la correcta programación y ejecución presupuestal. Para tal fin diseñará los métodos y procedimientos de información, seguimiento y evaluación que considere necesarios. Igualmente, podrá efectuar por conducto de la dirección Distrital de Presupuesto las visitas que considere pertinentes e impartir las instrucciones que encuentre conveniente para el adecuado manejo financiero y presupuestal (...)”

Igualmente, los artículos 31 y 32 de la norma en cita definen la preferencia de algunos gastos y la orientación de los recursos hacia el gasto público social.

Es de anotar frente al imperativo constitucional que el Distrito Capital mediante circulares y directivas ha establecido como uno de sus lineamientos de política presupuestal el manejo racional de los recursos del Tesoro Público Distrital, precisando que la racionalización del gasto se realiza a través de la utilización eficaz y eficiente de los recursos distritales por parte de todos los organismos y entidades que soportan sus gastos con las finanzas de Bogotá, D.C.

Con el Acuerdo Distrital 719 del 26 de septiembre de 2018, "*Por el cual se establecen lineamientos generales para promover medidas de austeridad y transparencia del gasto público en las entidades del orden distrital, y se dictan otras disposiciones*", ordena a la administración distrital desarrollar lineamientos generales para promover medidas eficaces de austeridad y transparencia del gasto público, orientados a garantizar la racionalización efectiva y priorización del gasto social. Señala el Acuerdo que estos criterios se implementarán a partir de la programación y proyección de los presupuestos en cada una de las vigencias fiscales.

Si bien es cierto el Decreto Distrital 030 de 1999 establecía medidas sobre austeridad en el gasto público del Distrito Capital, éstas debían armonizarse con las establecidas en el Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015 y ajustarse a los lineamientos que para el efecto determinó el Concejo de Bogotá, D.C., a través del precitado Acuerdo Distrital.

Por ello, se precisó expedir el Decreto Distrital 492 de 2019 que estableciera la obligación de adoptar por parte de las entidades y organismos distritales, medidas de austeridad y transparencia del gasto público acordes con su naturaleza jurídica y objeto, de conformidad con sus particularidades administrativas, operativas y que a la vez sean susceptibles de ser cuantificadas.

Así los hechos, las entidades y organismos a los que se refiere en el ámbito de aplicación del mencionado Decreto, que se estudiará a continuación, deberán adoptar medidas para que las decisiones de gasto se ajusten a criterios de eficacia, eficiencia y economía, con el fin de racionalizar el uso de los recursos del tesoro público distrital.

1. Ámbito de aplicación

Ahora bien, señala el artículo primero del referido Decreto Distrital 492 de 2019 que sus disposiciones aplicarán a las entidades y organismos que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, a las Empresas Sociales del Estado, los Fondos de Desarrollo Local, las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito, las Sociedades de Economía Mixta del orden distrital en las que el Distrito Capital posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, los entes autónomos universitarios y a la Veeduría Distrital.

De conformidad con artículo 2 del Decreto 714 de 1996, el presupuesto anual del Distrito capital comprende al Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Distrital y los establecimientos Públicos Distritales, dentro de los cuales se incluye a los Entes Autónomos Universitarios.

Es de anotar que, las disposiciones sobre austeridad del gasto vinculan, entre otras, a las secretarías del Distrito, el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital¹, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público², Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal³, Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital⁴, Fondo De Prestaciones, Cesantías Y Pensiones - FONCEP⁵,

¹ Creado mediante Decreto distrital 1623 de 1987.

² Creado mediante Acuerdo 018 de 1999 del Concejo de Bogotá.

³ Creado como Departamento Administrativo de Acción Comunal mediante el Decreto Ley 3133 de 1968 y transformado en Instituto Distrital de la Participación y Acción Comuna mediante Acuerdo 257 de 2006.

⁴ Transformada en tal mediante Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá.

⁵ Transformado en tal mediante Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá.

Instituto para la Economía Social - IPES⁶, Instituto Distrital de Turismo⁷, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico⁸, Fondo Financiero Distrital De Salud⁹, Subredes de hospitales del Distrito¹⁰, Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud¹¹, Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte¹², Orquesta Filarmónica de Bogotá¹³, Instituto Distrital de Patrimonio Cultural¹⁴, Fundación Gilberto álzate Avendaño, Jardín Botánico José Celestino Mutis¹⁵, Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA¹⁶, Instituto de Desarrollo Urbano – IDU¹⁷, Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial¹⁸.

En igual sentido, el Decreto Distrital 777 de 2019, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, señaló en el Capítulo de "EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO", los criterios que deben cumplir las entidades distritales en lo que se refiere al gasto público:

"Artículo 5. Criterios del gasto público. Los representantes legales de las entidades distritales, incluidos los entes Autónomo Universitarios deberán ajustar la ejecución de gasto público a los criterios de eficiencia, eficacia y economía, con el fin de racionalizar el uso de los recursos distritales, e igualmente adoptarán las medidas necesarias tendientes a que las decisiones de gasto cumplan con los principios de planeación, coordinación, cumplimiento, objetividad, orientación a resultados, transparencia, legalidad, autocontrol, racionalización y austeridad".
(Negrilla fuera de texto)

2. Actividades sobre las que recae

Contratación a través de prestación de servicios

El Decreto Distrital 492 de 2019 fija límites para la contratación de personas jurídicas o naturales a través de los contratos de prestación (art. 3). En esa medida, se establece que estos contratos solo tendrán lugar cuando sea imposible atender la actividad con personal de planta, porque de acuerdo con los manuales específicos, no exista personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación del servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun existiendo personal en la planta, éste no sea suficiente.

El decreto señala que este tipo de contratos está sujeto a la disponibilidad de recursos, razón por la cual fija topes en cuanto a los honorarios que pueden recibir los contratistas.

Adicionalmente, aclara que se encuentra prohibido suscribir contratos para la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad.

Administración de personal

Con el Decreto 492 de 2019 se establecen autorizaciones y topes en cuanto a lo que un funcionario público puede devengar por concepto de horas extras, dominicales o festivas (art. 4).

⁶ Transformado en tal mediante Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá.

⁷ Creado mediante Acuerdo 275 DE 2007 de Concejo de Bogotá.

⁸ Creado mediante Acuerdo 26 de 1994 de Concejo de Bogotá.

⁹ Creado mediante Acuerdo 20 de 1996 del Concejo de Bogotá.

¹⁰ Creado mediante Acuerdo 641 de 2016 del Concejo de Bogotá.

¹¹ Creado mediante Acuerdo 80 de 1967 del Concejo Distrital

¹² Creado mediante Acuerdo 4 DE 1978 del Concejo de Bogotá.

¹³ Creada mediante Acuerdo 71 de 1967 de Concejo Distrital.

¹⁴ Transformado en tal mediante Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá.

¹⁵ Creado mediante Acuerdo 10 de 1995 del Concejo de Bogotá.

¹⁶ Creado mediante Decreto Distrital 546 de 2016.

¹⁷ Creado mediante Acuerdo 19 de 1972 del Concejo Distrital.

¹⁸ Transformado en tal mediante Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá.

Así mismo, se señala que las vacaciones solo se podrán reconocer en dinero cuando haya retiro definitivo del servidor público o con autorización motivada por parte del jefe de la respectiva entidad (art. 5). En igual sentido, se fija un límite de seis salarios mínimos diarios vigentes para los bonos navideños que otorguen las entidades públicas (art. 6)

En cuanto a capacitación (art. 7) de los funcionarios públicos y a actividades de bienestar (art. 8), las entidades y organismos distritales deberán considerar la oferta realizada por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital. Adicionalmente, los concursos de méritos de la que realice la entidad para proveer los cargos vacantes deberán ser concertados con la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC, a través del DASCD (art. 11).

Ahora bien, cuando se planea adelantar procesos de modificación de estructuras organizacionales y/o plantas de personal que puedan incrementar su presupuesto de gastos de funcionamiento o inversión, previo a adelantar cualquier otra actividad, la entidad interesada deberá realizar reuniones técnicas con la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda y con el DASCD, para establecer de manera preliminar la viabilidad técnica y financiera de la propuesta (art. 10)

Viáticos y Gastos de Viaje

Se establece la necesidad de contar con autorizaciones para las comisiones de servicios tanto al exterior, como al interior del país. De igual modo se dispone que el acto administrativo que autorice la comisión deberá contar con la disponibilidad presupuestal necesaria para el reconocimiento de viáticos y gastos de viaje (art. 12).

Administración de servicios

La compra o arrendamiento de bienes como equipos de cómputo, impresión y fotocopiado, o similares debe estar precedido de un análisis de costos y beneficios (art. 13). Las entidades establecerán los mecanismos tecnológicos que garanticen el uso racional de los servicios de fotocopiado, multicopiado e impresión, mediante los cuales se pueda realizar el seguimiento a nivel de áreas y por persona de la cantidad de fotocopias o impresiones que utilice (art. 18).

Se deberá realizar el debido control y vigilancia para el uso eficaz y racional de los recursos y equipos de fotocopiado e impresión. Si resulta necesario prestar los servicios de fotocopiado a particulares, se deberá establecer un mecanismo de recaudo del dinero correspondiente al valor del servicio, el cual se fijará de acuerdo con la normativa vigente y los procedimientos reglamentos internos para el efecto (art. 18).

En cuanto a vehículos y maquinaria, su adquisición requiere autorización de viabilidad presupuestal por parte de la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda (art. 17). El uso de los vehículos oficiales está reservado únicamente para servidores públicos del nivel directivo. La movilización de estos vehículos fuera del perímetro del Distrito Capital deberá contar con autorización del jefe de la entidad. Adicionalmente, Las entidades y organismos distritales deberán implementar mecanismos de control a través de un chip o tecnología similar en los vehículos oficiales que registre el consumo diario de combustible en las estaciones de suministro de combustible contratadas para tal efecto (art. 16).

Es de resaltar que el Decreto Distrital 744 de 2019, por el cual se expide el Presupuesto anual del Distrito Capital, para la vigencia fiscal 2020, señala lo siguiente:

***“Artículo 13.- ADQUISICIÓN DE VEHÍCULOS Y MAQUINARIA.** Cuando las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito y los Fondos de Desarrollo Local necesiten adquirir maquinaria, vehículos u otros medios de transporte, deberán obtener concepto de viabilidad presupuestal de la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto, previo el*

*envío y cumplimiento de los requisitos que para el efecto se establezcan, teniendo en cuenta las políticas en materia de austeridad.
(...)” (Negrilla fuera de texto)*

Telefonía e internet

Para aquellos funcionarios del nivel directivo se les podrá asignar el servicio de teléfono celular con cargo al presupuesto de la entidad, por el valor máximo del cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo mensual vigente y excepcionalmente por el cien por ciento (100%) de este último, con autorización expresa del jefe de la entidad (art. 14.). En cuanto a la telefonía fija, las entidades públicas adoptarán modalidades de control de todo tipo de llamadas (art. 15).

El internet estará disponible exclusivamente para asuntos que correspondan a las necesidades de la entidad y organismo distrital, para lo cual las áreas de Sistemas o Tecnología de la Información propenderán por disponer de medidas de control y bloqueo o niveles de acceso (art. 21).

Bienes muebles e inmuebles

Las adquisiciones de bienes muebles deberán ser justificadas. En cuanto al mantenimiento de los bienes inmuebles, se prohíben las adecuaciones suntuosas, salvo que se trate Bienes de interés cultural. Las adecuaciones y el mantenimiento de los demás bienes inmuebles solo procederán cuando este en riesgo la seguridad de los servidores públicos o cuando sea indispensable para garantizar el normal funcionamiento y la correcta prestación de los servicios a cargo de la entidad (art. 23).

Edición, Impresión y publicación de piezas comunicativas

La divulgación de la información relativa al cumplimiento de sus funciones por parte de las entidades distritales mediante la edición, impresión y reproducción de piezas de comunicación, tales como avisos, folletos, cuadernillos, entre otros, se deberán gestionar a través de la Imprenta Distrital. En lo posible las impresiones serán a blanco y negro, en papeles especiales, propendiendo siempre por el costo mínimo de su realización.

De manera excepcional, cuando a Imprenta Distrital no ofrezca el servicio requerido o no tenga la capacidad para la reproducción de la pieza comunicativa. Se podrá contratar tal servicio con un tercero, atendiendo las normas de la contratación pública (art. 24).

Eventos y conmemoraciones

Estarán restringidas las recepciones, fiestas, agasajos y conmemoraciones que impliquen erogaciones con cargo al presupuesto de la entidad, salvo que correspondan a los planes y programas de bienestar, incentivos para los servidores públicos, o aquellos relacionados con actos protocolarios (art. 26).

Servicios públicos

Deberá promoverse el uso eficiente y el ahorro de los servicios públicos como agua, energía eléctrica, gas natural y la gestión integral de los residuos sólidos (art. 27).

CONCLUSIONES

De conformidad con lo expuesto, el Decreto Distrital 492 de 2019 deberá ser aplicado por las entidades y organismos que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, las Empresas Sociales del Estado, los Fondos de Desarrollo Local, las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito, las Sociedades de Economía Mixta del orden distrital en las que el Distrito Capital posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, los entes autónomos universitarios y la Veeduría Distrital.

Adicionalmente, las disposiciones de las normas citadas impactan las actividades de contratación de las mencionadas entidades, en la medida que establece parámetros para la contratación de prestación de servicios con personas naturales y jurídicas, así como la contratación para la adquisición de bienes tanto muebles como inmuebles, entre los que se encuentran vehículos oficiales, maquinarias, entre otros; y también en materia de servicios como fotocopiado, publicidad e impresiones.

Por otra parte, también establecen limitaciones al contenido de los contratos de obra que se pretendan suscribir con el fin de realizar mantenimientos, adecuación o reparaciones de los bienes inmuebles de las entidades y organismos del Distrito.

De la misma manera establece límites en cuanto a horas extras, viáticos, eventos y conmemoraciones y, general, sobre el uso de recursos tanto pecuniarios, como en especie de la entidad (entiéndase papelería, telefonía, fotocopiado, computo etc.).


LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico

Revisó: Clara Lucía Morales Posso 
Proyectó: Sebastian Morillo Carrillo / Clara Lucía Morales Posso 