



Bogotá, D.C.

Doctor
 DIDIER RICARDO ORDUZ MARTÍNEZ
didier.orduz@scrd.gov.co
 WILLIAM CIFUENTES PERALTA
william.cifuenets@scrd.gov.co
 Grupo Interno de Trabajo de Gestión Financiera
 Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte
 Nit 899999061-9
 Cra 8 # 9 -83
 Ciudad

CONCEPTO

Referencia	Sin radicado
Descriptor general	Tesorería
Descriptores especiales	Rendimientos financieros. Aportes del Distrito Capital, Aportes de terceros. Fondo de innovación empresarial
Problema jurídico	¿A qué entidad le pertenecen los rendimientos financieros generados en un convenio en dónde el recurso es aportado por el Distrito y en otro convenio en dónde el recurso es aportado por un tercero?
Fuentes formales	Constitución Política artículos 151 y 352 Código Civil artículos 713, 717 y 718 Decreto 111 de 1996, artículo 101 Decreto Reglamentario 1068 de 2015, artículo 2.3.2.25 Decreto Distrital 714 de 1996, artículo 85, que compila las normas orgánicas del presupuesto. Decreto Distrital 192 de 2021, artículo 47 Ley 1328 de 2009 Ley 2069 de 2020 Corte Constitucional. Sentencia C – 052 del 12 de febrero de 2015, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub Concepto Unificador 2020EE1152 del 09 de enero de 2020, emitido por la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte plantea interrogantes en relación con la propiedad de los rendimientos financieros en relación con dos convenios, así:

1

35.F.01
 V.10

1. Convenio de cooperación con **INNPULSA COLOMBIA**, en el cual se entregarán recursos del Distrito, sobre el cual se pregunta:

¿Si los rendimientos financieros de los convenios con INNPULSA deben ser reinvertidos en el mismo proyecto, de conformidad con la Ley 2069 de 2020, o si se debe seguir lo normado en el Decreto Distrital 714 de 1996 y las normas subsecuentes, que indican que los rendimientos deben ser reintegrados a la Tesorería Distrital a más tardar el tercer día hábil?

2. Proyecto "*Red Distrital de Distritos Creativos: una estrategia con enfoque de género y derechos humanos, para la reactivación social, cultural y económica en Bogotá, como respuesta a la crisis generada por el COVID-19*", que se ejecuta en el marco del Memorando de Entendimiento suscrito entre el Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo de España (**INCIDEM**) y la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, sobre el cual se pregunta:

¿Es procedente la reinversión de los rendimientos financieros en la ejecución del mismo proyecto, tal como lo establecen los términos de la convocatoria?

De ser procedente, ¿cuál sería el procedimiento a seguir por parte de la Secretaría de Cultura, para la reinversión de los recursos?

De no ser procedente la reinversión de los rendimientos financieros, ¿cuál será la destinación de dichos recursos?

ANTECEDENTES

Convenio INNPULSA

La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte está interesada en celebrar un convenio de cooperación con INNPULSA COLOMBIA, cuyo objeto es "*[a]unar esfuerzos entre la SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE - SCRD e INNPULSA COLOMBIA para fortalecer y acelerar el crecimiento de emprendimientos innovadores con potencial de alto impacto de las industrias culturales y creativas en la Ciudad de Bogotá, a través de la transferencia e implementación de la metodología del programa Acelera Región, que impacten la dinamización y activación de la economía en la ciudad*".

Como a través de dicho convenio se entregarán recursos que corresponden a la fuente "1-100-F001 VA-Recursos distrito" y que los mismos pueden generar rendimientos, por la gestión financiera que se realice, solicita se indique si, de conformidad con el

artículo 46 de la Ley de 2069 de 2020, los rendimientos financieros de los convenios con INNPULSA deben ser reinvertidos en el mismo proyecto o por el contrario se debe atender lo normado en el Decreto Distrital 714 de 1996 y subsiguientes, dirigidas a que los rendimientos deben ser reintegrados a la Tesorería Distrital a más tardar el tercer día hábil.

Proyecto de cooperación con el Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo de España, en adelante INCIDEM

Mediante correo electrónico del 25 agosto de 2022, la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte complementó la consulta en el sentido de señalar que en asocio con INCIDEM se presentó y fue adjudicataria de la convocatoria pública de subvenciones 2021 para la realización de proyectos de cooperación internacional para la superación y recuperación de los impactos de la Covid-19.

Menciona que los términos fueron establecidos en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid - BOAM número 8.818 del 2 de febrero de 2021, en el artículo 221, Resolución del 27 de enero de 2021 del subdirector general del régimen jurídico y personal del área de gobierno de Vicealcaldía.

Aduce que dicha resolución, en los artículos 10 y 21 establece, respecto de los rendimientos financieros que se generen a partir de los recursos económicos aportados para los proyectos ganadores, incrementarán el importe de la subvención concedida y se aplicarán igualmente al proyecto cofinanciado. Así mismo, menciona que la entidad beneficiaria aportará la documentación acreditativa de los rendimientos financieros que se hayan generado desde el momento en que se recibió el ingreso del pago de la subvención.

Aclara que en el documento Instrucciones sobre Justificación y Control de las Subvenciones del Ayuntamiento de Madrid, en el marco de la Convocatoria de Subvenciones para Proyectos de Cooperación Internacional, expedido por la Dirección General de Acción Internacional y Ciudadanía Global del Ayuntamiento de Madrid, se dieron las directrices para el control de fondos y sus rendimientos financieros, así:

TERCERO. Control de Fondos

Supone el seguimiento de los recursos hasta el momento de su disposición para efectuar el gasto, para lo cual la entidad beneficiaria deberá aportar como anexo separado la siguiente documentación:

-Documentación acreditativa de los intereses o ingresos financieros generados por la subvención concedida, tanto en euros como en monedas intermedia y local. En el

supuesto de no generación de intereses, la entidad beneficiaria deberá aportar un certificado.

A partir de lo anterior, se plantearon los interrogantes señalados en el numeral correspondiente a la identificación de la consulta.

CONSIDERACIONES

La Constitución Política establece en su artículo 151¹ que las leyes orgánicas requerirán para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara y, por su parte, el artículo 352² dispone que la ley del presupuesto es una ley orgánica que regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales.

Respecto a la importancia y jerarquía normativa de las leyes orgánicas, la Corte Constitucional³ ha definido que estas leyes hacen parte del llamado bloque de constitucionalidad:

“Sobre esta última categoría de normas, el artículo 151 de la Carta establece que a las leyes orgánicas estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, mandato que se concreta en cuatro materias o contenidos (que emanan de varios preceptos constitucionales), a saber: “las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.”⁴

2.1.1. Las leyes orgánicas como parámetro de control constitucional

¹ **ARTICULO 151.** El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

² **ARTICULO 352.** Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

³ Corte Constitucional. Sentencia C – 052 del 12 de febrero de 2015. Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁴ Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

2.1.1.1. En efecto, dada la importancia que revisten estos asuntos, el Constituyente decidió reservar su regulación, modificación y derogación a un tipo de ley especial⁵, sujeta a mayorías también especiales⁶, superiores a las requeridas para aprobar leyes ordinarias. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que *“las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), comoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental*<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-289-14.htm> - ftn15. *Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa.”*⁷

2.1.1.2. En razón de lo anterior, ha sido afirmado por los pronunciamientos de esta Corte⁸, así como por la doctrina⁹, que las leyes orgánicas constituyen parámetros válidos para ejercer el control de constitucionalidad frente a normas de inferior jerarquía y, en tal sentido, las normas orgánicas forman parte del denominado bloque de constitucionalidad *lato sensu*¹⁰. (Resaltado fuera de texto)

Tal y como lo dispone el pronunciamiento anterior, las leyes orgánicas forman parte del denominado bloque de constitucionalidad *lato sensu*. Al respecto, aclara la Corte Constitucional¹¹:

⁵ *Ibíd.*

⁶ En concordancia con el artículo 151 de la Constitución Política *“las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”*

⁷ Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸ Sentencia C-238 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo. *Cfr.* Sentencia C- 774 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil,

⁹ Uprimny Yepes, Rodrigo. “El Bloque de Constitucionalidad en Colombia. Un Análisis Jurisprudencial y un Ensayo de sistematización doctrinal.” En “Compilación de Jurisprudencia y Doctrina Nacional e Internacional.” Volumen I, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Colombia, junio de 2001.

¹⁰ *Veáse, inter alia*, sentencia C-238 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo y C-750 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹¹ Corte Constitucional Sentencia C – 582 del 11 de agosto de 1999. Magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.

“Es por ello que la jurisprudencia¹² ha señalado que es posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. El primero: stricto sensu, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario (C.P. arts. 93 y 103). De otro lado, la noción lato sensu del bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas disposiciones que “tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias”, aunque a veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional.”

En este contexto, podría decirse que, en principio, integran el bloque de constitucionalidad en sentido lato: (i) el preámbulo, (ii) el articulado de la Constitución, (iii) algunos tratados y convenios internacionales de derechos humanos (C.P. art. 93), (iv) las leyes orgánicas¹³ y, (v) las leyes estatutarias¹⁴. Por lo tanto, si una ley contradice lo dispuesto en cualquiera de las normas que integran el bloque de constitucionalidad la Corte Constitucional deberá retirarla del ordenamiento jurídico, por lo que, en principio, los actores tienen entonces razón en indicar que la inexecutable de una disposición legal no sólo se origina en la incompatibilidad de aquella con normas contenidas formalmente en la Constitución.

Sin perder de vista el rango normativo que tiene la Ley Orgánica del Presupuesto frente a las leyes ordinarias, a continuación se indica las características de los rendimientos financieros, desde el punto de vista presupuestal.

Generalidades de los rendimientos financieros

Esta Dirección emitió el Concepto Unificador 2020EE1152 del 09 de enero de 2020 sobre rendimientos financieros, en el cual se señalaron las reglas aplicables en relación con los rendimientos financieros que se deriven de la gestión pública distrital.

En ese concepto se estudiarán dos aspectos, así: I. Elementos para determinar la propiedad de los rendimientos y II. Liquidación y transferencia de los rendimientos; en los siguientes términos:

“I. Elementos para determinar la propiedad de los rendimientos financieros

Para establecer la propiedad de los rendimientos financieros se ha considerado que, en todos los casos, se pueden verificar tres elementos:

¹² Pueden consultarse las sentencias C-191 de 1998 y C-358 de 1997.

¹³ Sentencias C-600A de 1995, C-287 de 1997, C-337 de 1993.

¹⁴ Sentencias C-179 de 1994, C-578 de 1995.

1. Lo accesorio sigue la suerte de lo principal, entonces se debe ver quien fue el que aportó los recursos;
2. Observar el fin por el cual realizó el aporte de los recursos: pago o administración;
3. Establecer si la apropiación presupuestal que realizó el administrador de los recursos se originó por un convenio de administración y basado en norma presupuestal que lo habilitó.

Con esta lista de chequeo se puede establecer a quien le corresponden los rendimientos financieros, porque si bien el convenio es la ley para las partes, los rendimientos financieros generados con recursos del Distrito son del Distrito por jerarquía de norma orgánica.

Por esta razón, si revisando estos tres elementos se establece que: 1) los recursos fueron aportados por entidad distrital del nivel central o entidad distrital descentralizada adscrita a una del nivel central; 2) que los aportó para ser administrados y ejecutados y; 3) que la entidad administradora los apropió presupuestalmente en virtud de convenio interadministrativo y con habilitación de norma presupuestal; no cabe duda que esos rendimientos son del Tesoro Distrital, así en el convenio se haya establecido usarlos para el mismo objeto del convenio u otro destino.

A continuación, se desarrolla cada uno de estos elementos para dar mayores criterios al momento de determinar la propiedad de los rendimientos financieros, por las numerosas posibilidades de disposiciones dentro de los convenios.

1. “Lo accesorio sigue la suerte de lo principal”

Para determinar la titularidad de los rendimientos financieros que se deriven de las relaciones jurídicas en las cuales participe entidades distritales, se debe aplicar el principio según el cual *“lo accesorio sigue la suerte de lo principal”* previsto en el Código Civil:

*“Artículo 713. La accesión es un modo de adquirir por el cual **el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce** o de lo que se junta a ella. Los productos de las cosas son frutos naturales o civiles.”¹⁵* (Negrilla fuera de texto)

¹⁵ Código Civil, artículo 673: *“Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, **la accesión**, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.”* (Negrilla fuera de texto)

“Artículo 717. Se llaman frutos civiles los precios, pensiones o cánones de arrendamiento o censo, y **los intereses de capitales exigibles**, o impuestos a fondo perdido.

Los frutos civiles se llaman pendientes mientras se deben; y percibidos desde que se cobran.” (Negrilla fuera de texto)

“Artículo 718. Los frutos civiles **pertenecen también al dueño de la cosa de que provienen**, de la misma manera y con la misma limitación que los naturales.” (Negrilla fuera de texto)

El Régimen Público Presupuestal a nivel Nacional y Distrital desarrollo esta regla a través de las normas orgánicas del presupuesto y sus decretos reglamentarios, como a continuación se presenta:

1.1. Marco Orgánico Presupuestal del Nivel Nacional

El artículo 101 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional, Decreto Nacional 111 de 1996, consagra la propiedad de la Nación de los rendimientos financieros provenientes de recursos de ésta, aun cuando sean administrados por entidades públicas o privadas:

“**Artículo 101.** La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaborará mensualmente un estado de resultados de sus operaciones financieras, con el cual se harán las afectaciones presupuestales correspondientes.

Pertenecen a la Nación los rendimientos obtenidos por el sistema de cuenta única nacional, como los de los órganos públicos o privados con los recursos de la Nación con excepción de los que obtengan los órganos de previsión social (L. 179/94, art. 47).” (Negrilla fuera del texto)

Asimismo, en el Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”, respecto de la propiedad de los rendimientos financieros con recursos de la Nación se reitera nuevamente esa regla:

“Artículo 2.3.2.25. Propiedad de los rendimientos de inversiones financieras obtenidos con recursos de la Nación. **Los rendimientos de inversiones financieras obtenidos con recursos de la Nación, si se causan pertenecen a ésta** y en consecuencia, deberán consignarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, exceptúense los

obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico.” (Negrilla fuera del texto)”

Adicionalmente, la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021,¹⁶ Ley Anual de Presupuesto para la vigencia fiscal 2022, establece:

“ARTÍCULO 24. Los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación deben reintegrar dentro del primer trimestre de 2022 a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los recursos de la Nación, y a sus tesorerías cuando correspondan a recursos propios, que no estén amparando compromisos u obligaciones, y que correspondan a apropiaciones presupuestales de vigencias fiscales anteriores, incluidos sus rendimientos financieros, diferencial cambiario, y demás réditos originados en aquellos, con el soporte correspondiente.

La presente disposición también se aplica a los recursos de convenios celebrados con organismos internacionales, incluyendo los de contrapartida.

Así mismo, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 1955 de 2019, deberán reintegrar a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional dentro del primer mes de 2022 los recursos del Presupuesto General de la Nación que hayan sido girados a entidades financieras y que no hayan sido pagados a los beneficiarios finales. Estos recursos se constituirán como acreedores varios sujetos a devolución y serán puestos a disposición de la Entidad Financiera cuando se haga exigible su pago a beneficiarios finales, sin que esto implique operación presupuestal alguna, entendiéndose que se trata de una operación de manejo eficiente de Tesorería..” (Negrilla fuera de texto)

[...]

ARTÍCULO 65. Pertenecen a la Nación los rendimientos financieros obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Nacional, así como los originados con recursos de la Nación, y los provenientes de recursos propios de las entidades, fondos, cuentas y demás órganos que hagan parte de dicho Sistema que conforman el Presupuesto General de la Nación, en concordancia con lo establecido por los artículos 16 y 101 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. La reglamentación expedida por el Gobierno nacional para efectos de la periodicidad, metodología de cálculo, forma de liquidación y traslado de dichos rendimientos, continuará vigente durante el término de esta ley.

Se exceptúa de la anterior disposición, aquellos rendimientos originados con recursos de las entidades estatales del orden nacional que administren contribuciones parafiscales y de los órganos de previsión y seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico, los rendimientos financieros originados

¹⁶ **POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 o. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022**

en patrimonios autónomos que la ley haya autorizado su tratamiento, así como los provenientes de recursos de terceros que dichas entidades estatales mantengan en calidad de depósitos o administración. (Negrilla fuera de texto)

Conforme a lo visto, se puede establecer que los rendimientos financieros provenientes de recursos de la Nación son de propiedad de ésta y deben consignarse en la Dirección del Tesoro Nacional, con excepción de los expresamente previstos en la normativa citada.

En este mismo sentido, se ha pronunciado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, C. P. Enrique José Arboleda Perdomo, en Concepto 1881 del 30 de abril de 2008, citado en el Concepto Unificador 2020EE1152 del 09 de enero de 2020, al analizar la propiedad de los rendimientos financieros en materia presupuestal producidos por recursos públicos, quien al respecto manifestó:

“(…) Esta Sala ha procurado trazar algunas interpretaciones de los artículos que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto¹⁷ y en sus reglamentos¹⁸ hacen referencia a los rendimientos financieros originados en recursos de propiedad de la Nación y en recursos propios de otras entidades públicas, que en lo que hace referencia con la consulta que se responde, se pueden sintetizar en esta forma:

i. Por “rendimientos financieros” deben entenderse los frutos civiles de los recursos (entendidos como un capital que produce intereses)¹⁹.

ii. Los rendimientos financieros pertenecen al dueño del capital, de manera que, si éste es de la Nación, al producirse tales rendimientos acrecen al Tesoro Nacional, y si es de un establecimiento público, al de éste. (…) (Negrilla fuera de texto)

En el mencionado concepto unificador igualmente se abordó el marco orgánico presupuestal del Distrito Capital, así:

¹⁷ Decreto 111 de 1996, (enero 15) “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, con las modificaciones introducidas por las leyes 617 del 2000 y 819 del 2003”; Arts. 16, 31, 34, 101 y 102..

¹⁸ Específicamente el Decreto 4730 de 2005, (28 de diciembre), “Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto”.

¹⁹ Concepto del 30 de octubre de 1996, Rad. No. 906 de 1996, C. P. César Hoyos Salazar.

“1.2. Marco orgánico presupuestal del Distrito Capital

El Estatuto Orgánico del Presupuesto del Distrito Capital, Decreto Distrital 714 de 1996, consagró disposiciones similares a las nacionales:

“Artículo 85°. - De los Rendimientos Financieros. *Pertenecen al Distrito Capital los rendimientos obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Distrital, así como los de las Entidades Públicas o Privadas con los recursos del Distrito Capital con excepción de los que obtengan las Entidades de previsión social.*

La Tesorería Distrital de la Secretaría de Hacienda elaborará mensualmente un estado de resultados de sus operaciones financieras, con el cual se harán las afectaciones presupuestales correspondientes.” (Negrilla fuera de texto)”

Por su parte, el Decreto Distrital 192 de 2021²⁰, en desarrollo de lo dispuesto en el Estatuto Orgánico, define expresamente el tratamiento de los rendimientos financieros de los recursos públicos distritales:

Artículo 47- Rendimientos Financieros de los recursos públicos distritales. Sin perjuicio de las excepciones consagradas en el Estatuto Orgánico Presupuestal, los rendimientos financieros obtenidos con recursos del Distrito Capital le pertenecen. Por lo tanto, con dichos rendimientos financieros no se podrán pactar compromisos o destinaciones diferentes a las de ser girados al Tesoro Distrital.

Esta regla se aplica a los recursos distritales administrados a través de:

- a- El Sistema de Cuenta Única Distrital;
- b- Las Entidades Públicas o Privadas;
- c- Los negocios fiduciarios. Con excepción de aquellos rendimientos originados por patrimonios autónomos en los que la ley haya determinado específicamente su tratamiento.

Pertenecen igualmente al Distrito Capital los rendimientos que generen las transferencias que realice el Distrito a sus entidades descentralizadas.

Los rendimientos generados en la administración de recursos de convenios interadministrativos suscritos entre Fondos de Desarrollo Local y entidades privadas o entidades del Sector Descentralizado del nivel distrital, pertenece a los respectivos Fondos de Desarrollo Local en lo que corresponde a su aporte y, en consecuencia, se incluirán como rendimientos del Fondo de Desarrollo Local.

Los rendimientos de que trata el presente artículo deben ser liquidados mensualmente, sin perjuicio de que el régimen de inversiones permita plazos mayores, y consignados por las entidades receptoras en la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, plazo que se contará desde la fecha

²⁰ Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones

en que la entidad financiera responsable de dicha liquidación entregue el extracto físico o electrónico confirmatorio de la liquidación.

Igualmente, las entidades distritales o privadas que administren recursos del Distrito Capital, al suscribir contratos o convenios, deberán pactar que los rendimientos financieros obtenidos con recursos del Distrito Capital sean reintegrados a la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, plazo que igualmente se contará desde la fecha en que la entidad financiera responsable de dicha liquidación entregue el extracto físico o electrónico confirmatorio de la liquidación.

Parágrafo 1°. Si en una disposición legal, fallo judicial o norma especial se establece que los rendimientos financieros generados con cargo a recursos que tienen destinación específica, deben ser administrados en una cuenta bancaria separada y/o que dichos rendimientos financieros acrecentarán el principal para atender su objeto, la Dirección Distrital de Presupuesto deberá incluirlos en la programación presupuestal junto con el principal, y se registrarán en la contabilidad de la respectiva entidad distrital que ejecuta el recurso.

Los correspondientes a los patrimonios de pensiones y cesantías tendrán el procedimiento contable y presupuestal señalado por la entidad responsable de su administración y manejo.

Los recursos mencionados en el presente Parágrafo podrán unirse para ser invertidos junto con los de la Unidad de Caja, pero sus rendimientos deberán registrarse por separado de índole contable y presupuestal. Lo anterior, salvo aquellos recursos que por expresa disposición de la ley tengan restricciones al respecto. (...)

En este contexto, se puede concluir que los rendimientos financieros y/o frutos civiles que se generan de un recurso económico, son inseparables de éste y pertenecen al dueño del recurso. De manera que, si los recursos son entregados por el Distrito Capital en administración, los rendimientos financieros le pertenecen al Distrito.

Pero si los recursos son entregados por terceros, entidades públicas o privadas, los rendimientos financieros les corresponden a éstos.

Adicionalmente, en el Concepto Unificador 2020EE1152 del 9 de enero de 2020 se señaló la importancia de observar el fin por el cual se realizó el aporte de los recursos:

2. Observar el fin por el cual se realizó el aporte de los recursos: pago o administración

El fin por el cual se realiza el aporte puede ser para el pago de una obligación legal, el cumplimiento de una orden judicial o la administración – ejecución de los recursos públicos.

El Distrito Capital puede administrar sus recursos directamente con la Tesorería Distrital en virtud del principio de Unidad de Caja y el Sistema de Cuenta Única Distrital o, con la colaboración de terceros mediante la celebración de contratos o convenios interadministrativos, contratos de fiducia pública, mercantil y patrimonios autónomos.

Si se trata de administración, permite determinar, además de la titularidad de los recursos, la propiedad de los rendimientos financieros que se deriven de estos.

En estos casos, los recursos siguen estando en propiedad del Distrito Capital y los rendimientos financieros son de su titularidad. De modo que, la entidad pública o privada que administre los recursos estará obligada a darle un manejo contable y financiero adecuado que le permita rendir cuentas. Y si no logra ejecutar la totalidad de los recursos deberá devolverlos junto con los rendimientos financieros al Distrito Capital y, en consecuencia, deben ser consignados en la cuenta bancaria que disponga la Dirección Distrital de Tesorería.

Sin embargo, en el evento en que los recursos del Distrito Capital no se entreguen en administración, sino para cumplir un pago por disposición de la ley o por fallo judicial, se constituye la ejecución presupuestal a favor de un tercero, de acuerdo con los fines que establezca el negocio jurídico, la ley o la sentencia. Por lo tanto, no estaría obligada a devolver ni los rendimientos financieros que se causen.

3. Apropriación de los recursos en virtud de la norma presupuestal habilitante

En las normas anuales de presupuesto nacional y distrital se ha habilitado la posibilidad de ajustar el presupuesto de una entidad en caso de haber suscrito un convenio interadministrativo para administrar y ejecutar recursos públicos.

En el Distrito se ha venido disponiendo tanto en el Acuerdo Anual de Presupuesto como en su Decreto liquidatorio lo siguiente:

“Artículo 27. - Ajustes presupuestales por convenios y/o contratos interadministrativos entre entidades distritales. Cuando las entidades de la Administración Central, los Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica, el Concejo de Bogotá D.C., la Veeduría Distrital, la Personería de Bogotá D.C., la Contraloría de Bogotá D.C., el Ente Autónomo Universitario, los Fondos de Desarrollo Local, las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y las Subredes Integradas de Servicios de Salud – ESE celebren convenios y/o contratos interadministrativos entre sí que afecten sus presupuestos, se efectuarán los ajustes mediante resoluciones del/a Jefe/a del órgano respectivo o por Acuerdo de sus Juntas o Consejos Directivos o por Decreto del Alcalde Local en los casos a que a ello hubiere lugar, previos los conceptos requeridos.

13

35.F.01
V.10

Los actos administrativos a que se refiere el inciso anterior deberán ser remitidos a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto, con la documentación requerida, para la aprobación de las operaciones presupuestales en ellos contenidas, requisito sin el cual no podrán ser incorporados en el Presupuesto.

En el caso de gastos de inversión, se requerirá concepto previo favorable de la Secretaría Distrital de Planeación. Las Subredes Integradas de Servicios de Salud - ESE requerirán en todos los casos del concepto previo favorable de la Secretaría Distrital de Salud antes de su aprobación por Junta Directiva. Los/as Jefes/as de los Órganos responderán por la legalidad de los actos en mención”.

Como siguen siendo recursos públicos distritales aún no ejecutados, solo que ahora apropiados en otra entidad de las que conforman el Presupuesto Anual Distrital, en los términos del artículo 2 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996, los rendimientos siguen siendo del Distrito.

Por esta razón, si la entidad que aportó los recursos en desarrollo de los convenios y/o contratos interadministrativos hace parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital (Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Central Distrital y los Establecimientos Públicos Distritales que incluyen a los Entes Autónomos Universitarios), los rendimientos que se causen son del Distrito Capital aun cuando se apropien en su presupuesto, pues ello no desvirtúa la titularidad del Distrito Capital sobre los recursos dados en administración.

II. Liquidación y transferencia de los rendimientos financieros

Los rendimientos financieros generados con recursos del Distrito se debe consignar a los tres (3) días hábiles contados desde la fecha en que la entidad bancaria responsable comunique la liquidación de los intereses causados con los recursos públicos del Distrito, en cumplimiento del artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021:

“(....) Los rendimientos de que trata el presente artículo deben ser liquidados mensualmente, sin perjuicio de que el régimen de inversiones permita plazos mayores, y consignados por las entidades receptoras en la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, plazo que se contará desde la fecha en que la entidad financiera responsable de dicha liquidación entregue el extracto físico o electrónico confirmatorio de la liquidación”.

Esta orden debe ser cumplida teniendo en cuenta la dinámica del sistema bancario, puesto que los recursos públicos se administran a través de cuentas bancarias (corrientes o de ahorros) y los rendimientos se establecen, se causan y se liquidan conforme a lo pactado en el respectivo contrato de cuenta bancaria.

Es por ello que se debe tratar el concepto de “liquidación”, desde el punto de vista del derecho financiero, entendiéndolo como la aplicación de la fórmula establecida en el contrato de cuenta bancaria respecto de las variables: base de liquidación, periodo y tasa de interés, en los términos previstos en el artículo 128 del Estatuto Financiero y el artículo 1400 del Código de Comercio.

Es así que, al cierre de cada periodo, la entidad financiera realiza la “liquidación” de sus cuentas y consolida las cifras de cada cliente, quien tiene conocimiento de dicho ejercicio mediante la recepción del respectivo extracto bancario, que es el medio idóneo de información entre la entidad bancaria y sus clientes, como lo ha establecido el artículo 3 de la Ley 1328 del 2009²¹:

Artículo 3°. Principios. Se establecen como principios orientadores que rigen las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, los siguientes: [...]

*c) Transparencia e información cierta, suficiente y oportuna. **Las entidades vigiladas deberán suministrar a los consumidores financieros información cierta, suficiente, clara y oportuna, que permita, especialmente, que los consumidores financieros conozcan adecuadamente sus derechos, obligaciones y los costos en las relaciones que establecen con las entidades vigiladas.**” (Negrilla fuera de texto)*

Bajo este entendido, aunque el tenor literal de la norma dice que los tres (3) días para consignar los rendimientos financieros se deben contar desde “su liquidación”, se debe tener en cuenta que la entidad obligada a consignar los rendimientos en el Tesoro Distrital, solo tiene conocimiento una vez recibe el respectivo extracto bancario.

En todo caso, como la totalidad de los rendimientos causados deberán ser girados a las cuentas del Tesoro Distrital, los cortes mensuales y los giros a los tres días de la liquidación, solo son instrucciones operativas que cumplen la función de organizar dicha obligación.

De acuerdo con lo expuesto, en los respectivos contratos de cuenta bancaria se debe pactar: la liquidación de los rendimientos financieros en forma periódica, (normalmente mensual, mes vencido), de manera tal que en los extractos mensuales se refleje el abono en cuenta de los recursos que deben ser consignados dentro de los tres (3) días hábiles establecidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

A partir de lo anterior, se pasa a analizar el caso concreto:

²¹ Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

III. Caso concreto

a. Contrato INNPULSA

De conformidad con lo estipulado en el artículo 46 de Ley 2069 de 2020,²² por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 13 de la Ley 1753 de 2015, Innpulsa Colombia es:

“Artículo 46. Unificación de fuentes de emprendimiento y desarrollo empresarial. Adiciónese y modifíquese el artículo 13 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 13. INNPulsa Colombia. Unifíquense en un solo patrimonio autónomo el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la Unidad de Desarrollo Empresarial creados por las Leyes 590 de 2000 y 1450 de 2011, que se denominará INNPulsa Colombia. Este patrimonio autónomo se regirá por normas de derecho privado, y será administrado por la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que fije el Gobierno Nacional.

INNPulsa Colombia será el patrimonio autónomo del Gobierno Nacional, mediante el cual las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional, ejecutarán los programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento y el desarrollo empresarial con énfasis en emprendimiento e innovación empresarial en el país, que les sean asignados o deban desarrollar en el marco de sus competencias y funciones, sin perjuicio de sus obligaciones legales, judiciales y constitucionales, conforme a la reglamentación que se expida el Gobierno Nacional en la materia, la cual deberá incluir un proceso de implementación por etapas.

En atención a esta disposición, todas las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional con competencias y funciones para ejecutar los programas, instrumentos y recursos señalados deberán trasladarlos o ejecutarlos a través de INNPulsa Colombia.

En cumplimiento de lo anterior, anualmente el Gobierno Nacional, con sujeción a las disposiciones del Presupuesto General de la Nación trasladará o destinará a INNPulsa Colombia los recursos que correspondan en materia de emprendimiento, y el desarrollo empresarial con énfasis en emprendimiento e innovación empresarial en el país, con el fin de que este patrimonio autónomo los ejecute. Las entidades que trasladen o ejecuten sus programas, instrumentos y recursos a INNPulsa Colombia, podrán participar en su planeación, diseño y ejecución.

Los recursos que integrarán el patrimonio autónomo son los siguientes:

²² Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia

1. Recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.
2. Recursos aportados por las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional, entidades territoriales o por particulares a través de convenios o transferencias.
3. Donaciones.
4. Recursos de cooperación nacional o internacional.
5. Rendimientos financieros generados por los recursos entregados, los cuales se reinvertirán de pleno derecho en el vehículo.
6. Los dividendos que sean decretados en favor de la Nación por la Asamblea General de Accionistas del Banco de Comercio Exterior (Bancóldex), previa autorización del CONPES.
7. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

Los gastos de funcionamiento y administración en que incurra por la operación de este patrimonio se reintegrarán a la sociedad fiduciaria que lo administre.

(...) **PARÁGRAFO 6.** El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación de lo señalado en el presente artículo en los siguientes seis (6) meses de la expedición de esta ley. Mientras tanto se mantendrán las disposiciones normativas y los procesos de ejecución vigentes para los programas, instrumentos y recursos de las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional.

PARÁGRAFO 7. INNpulsa Colombia rendirá anualmente un informe al Congreso de la República, en el cual informará como se han venido ejecutando los programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento, la innovación y desarrollo empresarial. Así mismo, indicará cuántas Mipymes se han beneficiado en el marco de la misionalidad de la entidad.

(...) **PARÁGRAFO 9.** INNpulsa Colombia, en conjunto con otras entidades del Gobierno Nacional, establecerán las respectivas definiciones sobre emprendimiento y sus diferentes características y tipos, así como los lineamientos que se deberán tener en cuenta para establecer la oferta institucional y apoyos que se brinden a emprendedores desde el Gobierno Nacional. Lo anterior, teniendo en cuenta lo establecido en esta Ley y documentos de política pública que se hayan expedido para tal efecto”. (Resaltado fuera de texto)

De conformidad con el texto de la consulta, se observa que la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte está interesada en suscribir un convenio de cooperación con INNpulsa Colombia, con el objeto de aunar esfuerzos para fortalecer y acelerar el crecimiento de emprendimientos innovadores con potencial de alto impacto de las industrias culturales y creativas en la Ciudad de Bogotá, a través de la transferencia e implementación de la metodología del programa Acelera Región, que impacten la dinamización y activación de la economía en la ciudad”.

17

35.F.01
V.10

Como se indica en el texto de la consulta, se tiene que el Distrito Capital es quien aporta los recursos, adicionalmente como estos recursos son aportados en administración, en virtud de un convenio, se desprende que los recursos siguen siendo de propiedad del Distrito Capital.

Adicionalmente, como la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte hace parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital, los rendimientos que se causen son del Distrito Capital, aun cuando se apropien en su presupuesto, pues ello no desvirtúa la titularidad del Distrito Capital sobre los recursos dados en administración.

Por todo lo expuesto, los rendimientos que se causen con los recursos del Distrito Capital, en el marco de lo establecido por la Ley 2069 de 2020, son recursos del Distrito Capital.

Lo anterior en la medida en que esta última ley debe ser aplicada de manera sistemática y coherente, en relación con las normas orgánicas del presupuesto del nivel nacional y distrital, que disponen que estos rendimientos financieros, cuando se generan con recursos del Distrito Capital, son recursos de éste.

b. Proyecto de cooperación con el Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo de España INCIDEM

En el presente caso igualmente se deben analizar los 3 elementos para determinar la propiedad de los rendimientos financieros.

Se desprende del texto de la consulta que la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, en asocio con INCIDEM, fue adjudicataria de la convocatoria pública de subvenciones 2021 para la realización de proyectos de cooperación internacional para la superación y recuperación de los impactos de la pandemia Covid-19.

De conformidad con los términos establecidos en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid - BOAM número 8.818 del 2 de febrero de 2021, en el artículo 221, Resolución del 27 de enero de 2021 del subdirector general del régimen jurídico y personal del área de gobierno de Vicealcaldía, el objeto²³ de la convocatoria es el siguiente:

“Artículo 1.- Objeto de la convocatoria. Las subvenciones reguladas en la presente convocatoria tienen por objeto la cofinanciación de proyectos de cooperación

²³

https://sede.madrid.es/csvfiles/UnidadesDescentralizadas/UDCBOAM/Contenidos/Boletin/2021/Febrero/Ficheros%20PDF/BOAM_8818_01022021145521407.pdf

internacional para el desarrollo que deberán tener como finalidad la superación de la crisis y la recuperación de los impactos causados por la COVID-19, contribuyendo asimismo a mejorar la capacidad de respuesta futura frente a crisis sanitarias y al avance hacia los ODS y sus metas mediante intervenciones de desarrollo local sostenible y de fortalecimiento de la gobernabilidad local alineadas con la Agenda 2030.”

Se observa de lo anterior, que la convocatoria tiene como objeto la **cofinanciación** de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo que deberán tener como finalidad la superación de la crisis y la recuperación de los impactos causados por la COVID-19.

Respecto de la financiación de los proyectos, el artículo 9 de la misma convocatoria expone lo siguiente:

“Artículo 9.- Financiación. 1. Ningún proyecto podrá recibir una ayuda inferior a 80.000 euros ni superior a 350.000 euros. Los proyectos cuyo plazo de ejecución sea hasta 12 meses no podrán recibir una ayuda superior a los 200.000 euros. 2. Los proyectos que presenten las entidades podrán recibir hasta un máximo de 80% de subvención del coste total del proyecto.”

Se observa de lo expuesto que, en el caso de la presente convocatoria, será el Ayuntamiento de Madrid quien cofinanciará proyectos de cooperación internacional en los montos determinados en el artículo transcrito.

Por lo tanto, a partir del principio de que *“lo accesorio sigue la suerte de lo principal”*, como los recursos son entregados por el Ayuntamiento de Madrid, los rendimientos financieros le corresponden a éste.

En tal sentido, para el manejo de los rendimientos financieros que se generen con el recurso aportado para el mencionado proyecto, le resultan aplicables las reglas dispuestas en la misma convocatoria, contenidas en el anexo de la convocatoria pública de subvenciones 2021 para la realización de proyectos de cooperación internacional para la superación y recuperación de los impactos de la covid-19.

Los apartes relacionados con ese aspecto mencionan lo siguiente:

Artículo 10.- Gastos subvencionables.

(...) 2. De acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la OBRGS, los rendimientos financieros que se generen por los fondos librados a las entidades beneficiarias incrementarán el importe de la subvención concedida y se aplicarán igualmente al proyecto cofinanciado.

(...) Artículo 21.- Justificación.

1. La acreditación de los proyectos de investigación y la aplicación de la subvención a la finalidad para la que fue concedida, se efectuará mediante la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto. Quienes se beneficien de la subvención aportarán:

(...) f) Documentación acreditativa de los rendimientos financieros que se hayan generado desde el momento en que se recibió el ingreso del pago de la subvención. En el supuesto de que no se hubieran generado rendimientos financieros, se aportará declaración responsable al efecto.

(...) i) En su caso, la carta de pago de reintegro en el supuesto de remanentes no aplicados, así como los intereses derivados de los mismos.

De acuerdo con lo establecido, los rendimientos financieros que se generen deberán incrementar el importe de la subvención concedida y se deben aplicar al proyecto cofinanciado.

CONCLUSIÓN

1. ¿Los rendimientos financieros de los convenios con INNPULSA deben ser reinvertidos en el mismo proyecto, de conformidad con la Ley 2069 de 2020, o si se debe seguir lo normado en el Decreto 714 de 1996 y las normas subsecuentes, que indican que los rendimientos deben ser reintegrados a la Tesorería Distrital a más tardar el tercer día hábil?

Como se indicó en la parte motiva de este concepto, los rendimientos que se causen en desarrollo del convenio con iNNpulsa son del Distrito Capital, de conformidad con la normativa orgánico presupuestal. En consecuencia, respecto de estos recursos, debe darse aplicación al artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021.

Sobre las preguntas relacionadas al proyecto de cooperación con el Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo de España INCIDEM:

2. ¿Es procedente la reinversión de los rendimientos financieros en la ejecución del mismo proyecto (se refiere al proyecto con INCIDEM), tal como lo establecen los términos de la convocatoria?

Sí es procedente la reinversión de los rendimientos financieros como se estableció en la convocatoria adelantada por el Ayuntamiento de Madrid.

3. De ser procedente, ¿cuál sería el procedimiento a seguir por parte de la Secretaría de Cultura, para la reinversión de los recursos?

20

35.F.01
V.10

Como lo dispone el párrafo 1° del artículo 47 del Decreto 192 de 2021, los rendimientos financieros generados deben ser administrados en una cuenta bancaria separada y la Dirección Distrital de Presupuesto deberá incluirlos en la programación presupuestal junto con el principal, y se registrarán en la contabilidad de la respectiva entidad distrital que ejecuta el recurso. Lo anterior en relación con la Convocatoria, a que se ha hecho referencia.

De no ser procedente la reinversión de los rendimientos financieros, ¿cuál será la destinación de dichos recursos?

En la medida en que la respuesta anterior fue positiva no es necesario responder este interrogante.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, agradecemos verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

Leonardo Arturo Pazos Galindo
Director Jurídico
lpazos@shd.gov.co

Revisó	Manuel Ávila Olarte, Subdirector Jurídico de Hacienda, mavila@shd.gov.co
Proyectó	Carol Murillo Herrera, Profesional Especializado, Subdirección Jurídica de Hacienda, cmurillo@shd.gov.co