

Bogotá, D.C.
 Doctor
 GIOVANNY MAURICIO TARAZONA BERMÚDEZ
 Rector
 Universidad Distrital Francisco José de Caldas
 Nit: 899.999.230-7
 Correo: rectoria@udistrital.edu.co
 Carrera 7 # 40 B 53 Piso 10.
 Bogotá D.C.



CONCEPTO

Referencia	No 2022ER611677O1, 2022ER663251O1, 2023ER013379O1 y 2022ER605938O1
Descriptor general	Presupuesto – Tesorería y Contabilidad
Descriptores especiales	Ente autónomo universitario, autonomía universitaria clasificación presupuestal, recaudo, giro y distribución estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas, rendimientos financieros, Cuenta Única Distrital, pasivos exigibles.
Problema jurídico	<i>Cuál es el manejo presupuestal, registro y administración de los recursos del presupuesto de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en virtud de la autonomía universitaria protegida constitucional, legal y jurisprudencialmente</i>
Fuentes formales	<p>Constitución Política, artículos 6, 69, 151 y 352.</p> <p>Código Civil Artículos 713, 717 y 718</p> <p>Ley 30 de 1992 artículos 1, 2, 28, 57 y 86, Ley 648 de 2001, modificada por la Ley 1825 de 2017, Ley 863 de 2003 artículo 47</p> <p>Decreto Nacional 111 de 1996, artículos 109 y 110.</p> <p>Acuerdo Distrital 696 de 2017 Acuerdo 687 de 2017.</p> <p>Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, artículos 52., 83, 85 y 87.</p> <p>Resolución 1355 de 2020 y del Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública. Resolución Reglamentaria Orgánica 40 de 2020 de la Contraloría General de la República</p> <p>Decreto Distrital 192 de 2021. Artículos 28, 29 y 30, Decreto Distrital 250 de 2018.</p> <p>Resolución SDH - No. 393 del 24 de octubre de 2016</p> <p>Circular DDT-5 de 2016 de la Dirección Distrital de Tesorería</p> <p>Sentencias de la Corte Constitucional Nos. C-220 de 1997, C- C – 089 de 2001T-310 de 1999, y C-346 de 2021 Sentencia Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Consejero Ponente: Martha Teresa Briceño De Valencia Bogotá D.C., siete (7) de noviembre de dos mil doce (2012)</p> <p>Concepto Dirección Jurídica de la SDH radicado No. 2023IE00251O1 de 31 enero de 2023</p>

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas, a través de peticiones elevadas por el señor rector, la Jefe Oficina Asesora de Planeación y Control plantean diversos cuestionamientos e interrogantes que se concretan en los siguientes temas:

- (i) La ley regula lo relativo a la gestión y cobro de estampilla pro universidad distrital, establece la destinación específica de los recursos captados a través de dicho instrumento, no obstante, no menciona lo correspondiente al manejo y gestión de los rendimientos generados, por lo tanto, solicita a la Secretaría se de claridad sobre la suerte de dichos recursos.
- (ii) Apreciaciones de la universidad respecto al tratamiento presupuestal
 - a. Dar a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas el carácter de Establecimiento Público y no de Ente Autónomo Universitario [sic]
 - b. Clasificación presupuestal dentro del presupuesto de Rentas e Ingresos del Aporte por artículo 86 – Ley 30 de 1992¹
 - c. Clasificación presupuestal dentro del presupuesto de Rentas e Ingresos de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas – Ley 1825 de 2017
 - d. Giro de recursos del Distrito Capital a través de la Cuenta Única Distrital
 - e. Registro para el pago de pasivos exigibles cuyo compromiso fue ejecutado con la fuente de Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas – Ley 1825 de 2017
- (iii) Solicitud de cumplimiento de lo correspondiente a la autonomía presupuestal universitaria de conformidad con la Sentencia C-346 de 2021.

Con base en lo anterior, y de cara a lograr una respuesta efectiva para la universidad, se propone el desarrollo de la consulta, así:

ANTECEDENTES

La Universidad identifica las siguientes situaciones que se vienen presentando con esta Entidad y que “*se encuentran en contravía de la Autonomía Universitaria*”.

- Es inconstitucional cualquier tipo de tutela administrativa o control presupuestal que el Distrito ejerza sobre la Universidad; por lo que los recursos contemplados en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992², no pueden ser incorporados al presupuesto del Distrito, ni tampoco

1 Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

2 Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior” “(...) **ARTÍCULO 86.** <Artículo modificado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993. (...)”

ser administrados, controlados, ni fiscalizados por la Secretaría de Hacienda. Lo anterior, con fundamento en la Sentencia C- 346 de 2021³.

- A la Universidad Distrital se le da el carácter de establecimiento público y no de Ente Universitario Autónomo.
- La clasificación presupuestal del aporte del Distrito dentro del presupuesto de rentas e ingresos de conformidad con el artículo 86 de la Ley 30 de 1992
- La clasificación presupuestal que actualmente se da, dentro del presupuesto de rentas e ingresos del Distrito, de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- La administración y giro los recursos correspondientes al aporte del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, a través de la Cuenta Única Distrital - CUD.
- El registro para el pago de pasivos exigibles cuyo compromiso fue ejecutado con la fuente de Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

I. CONSIDERACIONES

Para efectos del abordaje de los cuestionamientos e interrogantes identificados, se procederá, en su orden, al estudio de los siguientes aspectos:

1. La autonomía universitaria, su contenido y alcance, en el marco de la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional, con énfasis en el ámbito presupuestal donde aquella se despliega - Naturaleza jurídica de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas;
2. El manejo presupuestal y clasificación de los ingresos de la estampilla Universidad Distrital y aquellos que financian los aportes a los que se refiere el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Nuevo Catálogo de Clasificación Presupuestal.
3. La composición del Presupuesto Anual del Distrito y a la autonomía de la Universidad;
4. La administración y giro de los recursos correspondientes al aporte del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y a los de la estampilla, a través de la Cuenta Única Distrital;
5. Propiedad y destinación de los rendimientos financieros generados por los recursos de la estampilla; y
6. Pago de pasivos exigibles con fuente de pago estampilla.

1. La autonomía universitaria

A continuación, la autonomía universitaria es desarrollada a partir de la naturaleza jurídica de los entes autónomos universitarios que le define para lo cual se desarrolla, del contenido y ámbito de tal autonomía y los alcances de ella. Lo anterior, fundamentado en la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa que sobre la materia se ha proferido.

³ Sentencia C-346 de 2021, Corte Constitucional, Demanda de inconstitucionalidad contra la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, “[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021”. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-346-21.htm>

1.1. Naturaleza jurídica del Ente Universitario Autónomo

El artículo 69⁴ de la Constitución Política garantiza la autonomía universitaria que se traduce en la posibilidad de autogobernarse y autodeterminarse. Adicionalmente, dicho artículo expresa que la ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

En desarrollo de esta norma constitucional, la Ley 30 de 1992 consagra ese régimen especial y estatuye en su artículo 57 que las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial, vinculados al Ministerio de Educación Nacional (en adelante MEN) y con las siguientes características: (i) personería jurídica, (ii) autonomía académica, administrativa y financiera, (iii) patrimonio independiente y (iv) **podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les correspondan.**

En este sentido, el Consejo de Estado⁵, sobre los entes universitarios autónomos, estima lo siguiente:

“(...) Así pues, las universidades públicas u oficiales son entidades públicas o estatales con personería jurídica, que deben organizarse como entes universitarios autónomos con régimen especial y que, entre otras características, gozan de autonomía académica, administrativa y financiera. (...)”

Así las cosas, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas es una entidad pública, con régimen especial y organizada como un ente universitario autónomo.

1.2. Contenido y ámbito de la autonomía universitaria.

Para efectos del desarrollo de este apartado se tomará como referente fundamental, y por su carácter sintético, la Sentencia [C 346 de 2021] proferida por la Corte Constitucional respecto a la autonomía universitaria, en la que se estudió, la cobertura y composición del Presupuesto Anual de la Nación para la vigencia 2021 expedido mediante Ley 2063 de 2020⁶, y en particular la constitucionalidad de la apropiación, dentro de la sección presupuestal correspondiente al MEN, de los recursos de inversión que la Nación debe transferir a las universidades públicas.

1.2.1. Contenido de la autonomía Universitaria

En relación con el contenido de la autonomía universitaria, en la Sentencia citada la Corte expresó:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que la autonomía universitaria implica el ejercicio de dos tipos de libertades constitucionales que garantizan su independencia de poderes externos y la no interferencia del Estado en el cumplimiento de su misión

4 Constitución Política de Colombia “(...) Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior (...).”

5 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Consejero Ponente: Martha Teresa Briceño De Valencia Bogotá D.C., siete (7) de noviembre de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-27-000-2010-00041-00(18438) Actor: Gustavo Humberto Cote Peña Demandado: Dirección De Impuestos Y Aduanas Nacionales - DIAN

6 Ley 2063 de 2020 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021”.

institucional: **autodirigirse («designar sus directivas») y autoregularse («regirse por sus propios estatutos»**” [sic] (Negrilla fuera de texto)

De esta manera, la designación de sus directivas y la fijación de sus estatutos materializan el contenido de la autonomía y particularmente de las dos facultades señaladas.

1.2.2. **Ámbito de la autonomía universitaria**

En relación con el ámbito de la autonomía universitaria, la Corte también expresó:

“Igualmente, ha sostenido que dicha garantía constitucional se proyecta, a su vez, en tres ámbitos distintos: el académico, el administrativo y el presupuestal. En el ámbito académico, las universidades tienen el derecho a determinar su orientación filosófica e ideológica, para lo cual «cuenta[n] con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación» [. En el ámbito administrativo, tienen la facultad de decidir su organización interna y su funcionamiento, de acuerdo con la ley. Finalmente, en el ámbito presupuestal, la autonomía reside en la prerrogativa que tienen las universidades «de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad»”.

Se resalta de lo anterior que, la garantía de autonomía administrativa en el ámbito presupuestal para las universidades públicas, está referida a la ordenación y ejecución del gasto, **“en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad”**, conforme las prioridades que las universidades se han fijado: en este sentido, ningún órgano o rama del poder público pueden tener injerencia sobre ello.

1.2.3. **Alcance de la autonomía universitaria en el ámbito presupuestal**

Este aspecto del alcance de la autonomía universitaria en el ámbito presupuestal es posible abordarlo desde dos perspectivas: una orgánica, proyectada sobre la cobertura del presupuesto, y otra financiera, proyectada sobre la composición de mismo.

Sobre la perspectiva orgánica de la autonomía universitaria en el ámbito presupuestal, la Corte, en la Sentencia bajo estudio, expresó:

“175. En tercer lugar, la Corte consideró que el artículo 69 de la Constitución Política, así como la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de la autonomía universitaria, prohíben que los recursos que la Nación aporta al financiamiento de las universidades públicas sean apropiados dentro del presupuesto asignado para el MEN, mediante la ley anual de presupuesto. Así, reiteró que las universidades oficiales son entes autónomos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público y no pueden ser tratadas, ni presupuestal ni administrativamente, como entidades dependientes de otros órganos del Estado. La Corte insistió en que la vinculación de las universidades públicas al MEN se da únicamente en relación con las políticas y la planeación del sector educativo”.

A partir de lo anterior, puede decirse que la autonomía orgánica, proyectada sobre la cobertura del presupuesto, presupuestalmente significará que **“las universidades públicas deben contar con una sección dentro de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones.**

Sobre este último aspecto, mediante Sentencia C – 220 de 1997⁷, la Corte Constitucional precisó.

“Es claro que el legislador, en cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento superior y con el fin de no desvirtuar aquéllas instituciones que no obstante nutrirse total o parcialmente de recursos del Estado, requieren para su funcionamiento y para el cumplimiento de sus objetivos esenciales del reconocimiento de su condición de entes autónomos, les dio a éstas, a través de leyes especiales, normas para el manejo de sus respectivos presupuestos, los cuales globalmente deben quedar incluidos en la respectiva ley de apropiaciones, pues dada su naturaleza no pueden estar supeditadas para su normal desempeño, a las directrices y mandatos diseñados para las entidades descentralizadas y específicamente para los establecimientos públicos, los cuales si integran las ramas del poder público. (Subraya y negrilla fuera de texto)”.

De esta manera, la autonomía universitaria, en el marco del ámbito presupuestal, desde una perspectiva orgánica, no se traduce en separar del presupuesto anual del Distrito a la universidad Distrital, sino en su inclusión: (i) como una sección dentro del presupuesto, y (ii) de manera global.

Sobre la perspectiva estrictamente financiera de la autonomía universitaria, proyectada sobre la composición del presupuesto, habrá que decir que se circunscribe o limita al gasto, y particularmente a su ordenación y ejecución.

Quiere decir lo anterior, que tal autonomía no se proyecta sobre los ingresos que hallan su fuente en la nación o los territorios, ni mucho menos sobre los ingresos tributarios, y bajo dicha interpretación presentarlos como ingresos propios, cuando no lo son.

2. Manejo presupuestal de los ingresos de la estampilla Universidad Distrital 50 años⁸ y aquellos que financian los aportes a los que se refiere el artículo 86 de la Ley 30 de 1993

A partir del ámbito presupuestal de la autonomía universitaria, se pasa a examinar, el manejo presupuestal que se le debe dar a los ingresos provenientes del recaudo de la *estampilla Universidad Distrital* y aquellos que financian los aportes a los que se refiere el artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

2.1. Manejo presupuestal que se le debe dar a los ingresos de la estampilla Pro-Universidad Distrital.

Sobre el manejo presupuestal que se le debe dar a los ingresos de la estampilla Pro Universidad, puede tomarse como guía el contenido de la Sentencia C- 768 de 2010⁹ de la Corte Constitucional, referenciada por la propia en la Sentencia C – 346 de 2021. Sin perjuicio de que se aclare que esta corporación categoriza a las estampillas pro universidades como tributos, y en esta ocasión, como “tasa del orden territorial”. Dice aquella sentencia:

7 Sentencia C-220/97, Corte Constitucional, Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 4° del Decreto 111 de enero 15 de 1996, “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”. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-220-97.htm>

8 Acuerdo 696 de 2017 “Por el cual se ordena la emisión y cobro de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, en cumplimiento a lo dispuesto en la ley 648 de 2001 y ley 1825 de 2017; se derogan los acuerdos distritales 53 de 2002 y 272 de 2007 y se dictan otras disposiciones”.

9 Sentencia C-768/10, Corte Constitucional, Objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 133/08 Cámara, 354/09 Senado “Por la cual se modifica la Ley 71 de 1986”. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-768-10.htm>

*“En ese orden, al tratarse de una tasa del orden territorial, **los recursos se contabilizan en el ente territorial como un ingreso ordinario de origen tributario**, en su condición de sujeto activo del tributo, sin perjuicio de la aplicación que de acuerdo con la ley deba darse al recaudo. Por esa misma razón no pueden afirmarse que en estricto sentido dichos recaudos ingresan directamente al patrimonio del ente educativo o que sean recursos endógenos de éste. (...)*

*Se reitera, entonces, que el sujeto activo del tributo es el Departamento de la Guajira, no la Universidad de la Guajira, **de manera que lo obtenido por tales ingresos corresponden a recursos endógenos de la entidad territorial** que en cumplimiento de la ley ésta debe destinar a la promoción educativa del nivel universitario del departamento, atendiendo en todo caso, los límites señalados en la ley y, a través de la Junta especial Pro Universidad de la Guajira. (...)*

*Se reitera, entonces, que el sujeto activo del tributo es el Departamento de la Guajira, no la Universidad de la Guajira, **de manera que lo obtenido por tales ingresos corresponden a recursos endógenos de la entidad territorial que en cumplimiento de la ley** ésta debe destinar a la promoción educativa del nivel universitario del departamento, atendiendo en todo caso, los límites señalados en la ley y, a través de la Junta especial Pro Universidad de la Guajira”. (Resaltado y negrilla fuera de texto)*

Con base en lo anterior, y desde la perspectiva jurisprudencial constitucional, estarían despejadas las dudas respecto a la naturaleza de los ingresos obtenidos con ocasión al pago de la estampilla.

2.2. Registro presupuestal de los ingresos de estampillas pro-universidades. Catálogo Único Presupuestal de Entidades Territoriales y sus Descentralizadas

Corolario de lo anterior, es importante abordar el asunto del registro de los ingresos de estampillas pro-universidades dentro del Catálogo Único Presupuestal de Entidades Territoriales y sus Descentralizadas – CCPET.

El Catálogo de Clasificación Presupuestal se encuentra regulado en la Resolución 3832 del 18 de octubre de 2019 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección de Apoyo Fiscal, el cual se articula con la Resolución Reglamentaria Orgánica 0040 de 2020, “*Por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública y el Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal*” proferida por la Contraloría General de la República”.

En este sentido, el CCPET y en el CICP de ingresos, en las definiciones, respecto de las estampillas establece:

“1.1.01.02.300 Estampillas” (...)

“De acuerdo con la Corte Constitucional (Sentencia C-768 de 2010), las estampillas, tienen las siguientes características:

- Constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público;*
- Son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo;*
- Los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y*

- Están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado

Para reconocer una transacción como una estampilla, además de cumplir con los criterios de reconocimiento de los ingresos tributarios, debe cumplir con los siguientes:

- 1. Se originan en una imposición legal*
- 2. La Ley define explícitamente este cobro como una estampilla*
- 3. Su cobro se origina por la realización de algunas operaciones o actividades que se realizan a organismos de carácter público*
- 4. Los recursos provenientes de las estampillas se invierten en beneficio de un sector específico”.*

En este orden de ideas, desde la perspectiva del CCPET las estampillas pro-universidades son un ingreso tributario de las entidades territoriales, no de la universidad distrital, situación que ratifica la postura citada de la Corte Constitucional.

2.3. Manejo presupuestal que se le debe dar a los ingresos que financian los aportes a los que se refiere el artículo 86 de la Ley 30 de 1993.

Sobre este particular, debe expresarse que la redacción del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 establece que los ingresos allí contemplados tienen origen en los aportes que se hacen desde el presupuesto nacional y de las entidades territoriales.

Dicho origen, y la naturaleza de estos “aportes” permiten manifestar, por una parte, que éstos no pueden ser considerados ingresos propios de las universidades, y por la otra, que son financiados con cargo a los ingresos corrientes de los entes allí descritos.

3. Cobertura del Presupuesto Anual del Distrito Capital y la autonomía de la Universidad Distrital

A continuación, se realiza un examen de la normatividad orgánica presupuestal que rige al Distrito Capital y en particular de la cobertura del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital (en adelante EOPD), adoptado mediante Decreto 714 de 1996¹⁰, a la luz de lo dispuesto en este para la Universidad Distrital, con las implicaciones que de allí se desprenden. Posteriormente, y en consideración a que el rector de la Universidad solicita en la última de sus peticiones, el cumplimiento de la Sentencia C 346 de 2021, se abordará su estudio para precisar, no sólo el contexto en el que se profirió tal decisión, sino los derroteros que traza la Corte desde una perspectiva presupuestal.

Finalmente, se harán un análisis de adecuación de aquellos aspectos con el contenido de presupuesto anual del Distrito Capital para la vigencia 2023.

¹⁰ Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

3.1. Examen de la normatividad orgánica presupuestal que rige al Distrito Capital

En relación con la cobertura del Presupuesto Anual del Distrito Capital, el EOPD establece en su artículo 2° que este comprende, entre otros, a “los Establecimientos Públicos Distritales que incluyen a los Entes Autónomos Universitarios”.

Por su parte, y en relación con la composición del mismo Presupuesto anual, el literal a) del artículo 15 del EOPD establece, respecto al Presupuesto de Rentas e Ingresos, lo siguiente:

“los ingresos corrientes, las transferencias, las contribuciones parafiscales y los recursos de capital de la Administración Central y de los Establecimientos Públicos Distritales”. Y del lado de los gastos, “la totalidad de las apropiaciones para el Concejo Distrital, la Personería Distrital, la Contraloría Distrital, la Veeduría Distrital, las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos Distritales, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión”.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 16 del EOPD precisa que los ingresos de los establecimientos públicos se identifican y clasifican por separado de los de la entidad territorial, para lo cual define como rentas propias, todos los ingresos de estos, *“excluidas las transferencias de la Administración Central Distrital.”*

A partir de las anteriores normas, y para los asuntos que se estudian, es posible decir:

- Desde la perspectiva de la normatividad orgánica distrital, los entes autónomos universitarios están incluidos como establecimientos públicos.
- Los establecimientos públicos hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito.
- Hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito, los gastos de los establecimientos públicos, dentro de los cuales figuran los Entes Universitarios Autónomos.
- No hacen parte de los ingresos propios de los establecimientos públicos, las transferencias de la Administración Central.

En este sentido las normas citadas del EOPD, gozan de presunción de legalidad en los términos del artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo – CPACA¹¹.

Así los hechos, los actos administrativos expedidos con base en las normas citadas del EOPD, y en particular los Presupuestos Anuales Distritales, se presumirán legales hasta tanto no sean anulados por la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Lo anterior, sin perjuicio, por una parte, de la precisión que respecto a las reglas presupuestales que gobiernan los Entes Universitarios Autónomos hace la reglamentación que se ha expedido para desarrollar el EOPD, y por la otra, de la manera en que dicha reglamentación se ha vertido o materializado en el Presupuesto Anual del Distrito, tal como se verá más adelante.

¹¹ Ley 1437 de 2011 “se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

3.2. Derroteros presupuestales de la Sentencia C – 346 de 2021

Antes de la identificación de los derroteros presupuestales de la Sentencia C – 346 de 2021 es importante decir que dicha Sentencia se ocupó fundamentalmente de estudiar la constitucionalidad la Ley 2063 de 2020, “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021”, en razón a que dicha ley “incluye a las universidades oficiales dentro de la Rama Ejecutiva, equiparándolas a las entidades sobre las que el MEN ejerce una tutela presupuestal”.

Este punto es central en el estudio del caso, como quiera que, hecha la debida extrapolación se determinará si el presupuesto del Ente Universitario Autónomo - Universidad Distrital, hace, o no, parte del presupuesto de la sección Secretaría de Educación del Distrito.

A continuación, se exponen los pilares conceptuales sobre los cuales se desarrolla la Sentencia C 346 de 2021 que, en criterio de la Secretaría Distrital de Hacienda, tienen mayor relevancia en el caso que se estudia, para lo cual se divide la exposición en varios aspectos con las correspondientes citas jurisprudenciales

3.2.1. Los presupuestos de las Universidades Públicas hacen parte del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones

Dijo la Corte:

“135. Con fundamento en esta sentencia, es claro que, para la Corte, un rasgo de la autonomía constitucional de las universidades públicas es que estas tienen presupuestos independientes del presupuesto nacional. Esta consideración no riñe con el mandato relativo a que «el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, debe estar incluido dentro del Presupuesto General de la Nación”.

Y más adelante:

“153. (...) [e]l presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, al igual que el de la Rama Judicial, por ejemplo, debe incluirse en la ley anual de presupuesto, pues él hace parte del presupuesto general de la Nación”.

3.2.2. El Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones debe contener una sección que englobe a las universidades públicas

Dijo la Corte:

“176. (...) [l]as universidades públicas deben contar una sección dentro de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones. Sin embargo, esto no implica que cada una de las universidades públicas tenga una sección independiente”.

3.2.3. El Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones debe contener una sección que englobe a las universidades públicas con la determinación de los gastos de funcionamiento y de inversión.

Dijo la Corte:

“159. En síntesis, para la apropiación de los recursos que la Nación destina a las universidades oficiales en la ley anual de presupuesto, el Legislador deberá aplicar analógicamente los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP. Por ello, el presupuesto global de las universidades públicas deberá tener una sección independiente, en la que se determinen los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para todas ellas (...).”

3.2.4. La autonomía universitaria, en el ámbito presupuestal, no comprende la inclusión de los tributos nacionales o territoriales dentro del presupuesto de los entes universitarios a título de ingresos propios.

Dijo la Corte:

“141. En este sentido, la Corte concluyó que la autonomía presupuestal de las universidades públicas «no se extiende a recursos de origen impositivo», ya sean tributos del orden nacional o territorial (...). (Negrilla fuera de texto)

3.2.5. El ámbito presupuestal de la autonomía universitaria se circunscribe al componente del gasto, y en particular a la ordenación y ejecución de aquel.

Dijo la Corte:

“127. La Corte ha insistido en que la autonomía presupuestal que la Constitución Política otorgó a ciertas entidades estatales implica «la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Así mismo, comprende la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto (...).”

Pues bien, sin perjuicio de lo que más adelante se expone, todos los derroteros trazados por la Corte Constitucional en la Sentencia analizada son cumplidos en el ámbito distrital cuando se trata del manejo presupuestal de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

3.3. Adecuación del presupuesto anual del Distrito Capital a los derroteros presupuestales de la Sentencia C- 346 de 2021

A continuación, se realiza un ejercicio de adecuación de la presupuestación del Distrito Capital a los derroteros presupuestales de la Sentencia C- 346 de 2021.

3.3.1. Modulación del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital a través del Decreto Reglamentario 192 de 2021

Antes de examinar la adecuación del Presupuesto Anual del Distrito Capital a los derroteros trazados por la Sentencia C-346 de 2021 es importante advertir que la reglamentación del EOPD expedida por el mismo Distrito modula la inclusión de los Entes Universitarios Autónomos dentro de los establecimientos públicos, para con ello, garantizar la autonomía orgánica, o, lo que es lo mismo, el que tales entes no pertenezcan a ninguna rama del poder público, asunto que fue estudiado en otro apartado de este escrito. Así, el Decreto Distrital 192 de 2021¹² establece en el artículo 2 lo siguiente:

¹² Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 2°. Ámbito de Aplicación. Las disposiciones contenidas en el presente decreto rigen para los órganos y entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, los Fondos de Desarrollo Local y se harán extensivas a los entes autónomos universitarios del orden distrital, cuando expresamente así se establezca.

De esta manera, a través del Decreto 192 de 2021, la inclusión de los entes autónomos universitarios en la categoría “establecimientos públicos” es morigerada por dicha norma siendo coherente con la Sentencia ya estudiada.

3.3.2. Contenido del Decreto Distrital 571 de 2022

Dicho lo anterior, conviene observar el Decreto Distrital 571 de 2022¹³, en el apartado del Sector Educación, para posteriormente evaluarlo a la luz de los derroteros de la sentencia.

Así, en el Decreto referido se observa:

SECTOR EDUCACIÓN – CONSOLIDADO				
		Recursos Administrados y Recursos Distrito	Transferencias Nación y Aportes Distrito	Total
O21	Gastos de Funcionamiento	207.694.454.000	343.548.522.000	551.242.976.000
O23	Inversión	3.046.078.706.000	3.157.841.965.000	6.203.920.671.000
	Total, Gastos e Inversiones	3.253.773.160.000	3.501.390.487.000	6.755.163.647.000
SECTOR EDUCACIÓN – DESAGREGADO POR ENTIDADES				
112	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO			
		Recursos Distrito	Transferencias Nación	Total
O21	Gastos de Funcionamiento	134.941.442.000	0	134.941.442.000
O23	Inversión	2.878.220.890.000	2.765.825.011.000	5.644.045.901.000
	Total, Gastos e Inversiones	3.013.162.332.000	2.765.825.011.000	5.778.987.343.000
219	INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y EL DESARROLLO PEDAGÓGICO – IDEP			
		Recursos Administrados	Aportes Distrito	Total
O21	Gastos de Funcionamiento	0	7.485.665.000	7.485.665.000
O23	Inversión	1.300.277.000	3.334.345.000	4.634.622.000
	Total, Gastos e Inversiones	1.300.277.000	10.820.010.000	12.120.287.000
230	UNIVERSIDAD DISTRITAL “FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS”			
		Recursos Administrados	Aportes Distrito	Total
O21	Gastos de Funcionamiento	72.753.012.000	325.237.097.000	397.990.109.000
O23	Inversión	3.603.539.000	27.796.807.000	31.400.346.000
	Total, Gastos e Inversiones	76.356.551.000	353.033.904.000	429.390.455.000
501	AGENCIA DISTRITAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA – ATENEA			
		Recursos Administrados	Aportes Distrito	Total
O21	Gastos de Funcionamiento	0	10.825.760.000	10.825.760.000
O23	Inversión	162.954.000.000	360.885.802.000	523.839.802.000
	Total, Gastos e Inversiones	162.954.000.000	371.711.562.000	534.665.562.000

Hecha la observación se tienen varias conclusiones:

- (i) El presupuesto de la Universidad Distrital hace parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital para la vigencia 2023,

¹³ Por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023 y se dictan otras disposiciones

- (ii) El Presupuesto Anual del Distrito Capital para la vigencia 2023 contiene una sección que “engloba” a la única universidad distrital, es decir, a la universidad Francisco José de Caldas,
- (iii) El Presupuesto Anual del Distrito Capital para la vigencia 2023, contiene una sección que “engloba” a la Universidad Distrital, y la determinación de gastos de funcionamiento y de inversión,
- (iv) El que dentro del presupuesto de la Universidad Distrital no figuren los tributos nacionales o territoriales a título de ingresos propios, no vulnera la autonomía universitaria, puesto que, tales tributos son del Distrito y por lo tanto, no son ingresos propios de la Universidad y;
- (v) La cobertura y composición del Presupuesto Anual del Distrito Capital para la vigencia 2023, en el ámbito presupuestal, no afecta la autonomía universitaria, pues ello no interfiere con la ordenación y ejecución del gasto a cargo de la Universidad Distrital.

3.3.3. Destinación de los excedentes financieros de la estampilla Pro-Universidad Distrital y de los recursos de Ley 30 de 1992

Las siguientes, son dos expresiones de respeto a la autonomía universitaria en el ámbito presupuestal.

De un lado, que las reglas contenidas en el artículo 69¹⁴ del EOPD, según las cuales, correspondería al CONFIS la aprobación de la distribución y fijación del porcentaje de los excedentes financieros de recurso de estampilla y de los aportes a que haya lugar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 86 Ley 30 de 1992, no son aplicables.

Del otro, que tales “excedentes”, si bien pertenecen al Distrito, tienen destinación específica, por lo que acrecentarán su destinación y se podrán adicionar al presupuesto de la vigencia en curso, previa la modificación de dicho presupuesto, a los recursos que por uno u otro concepto recibe la Universidad a título de transferencia del Distrito, o incorporarlos al presupuesto de la siguiente vigencia.

4. Administración de los recursos correspondientes al aporte del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y a los de la estampilla Pro Universidad Distrital, a través de la Cuenta Única Distrital

La administración de los recursos correspondientes al aporte del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y a los de la estampilla Pro Universidad Distrital, a través de la Cuenta Única Distrital serán tratados por aparte.

4.1. Administración de los recursos correspondientes a la estampilla Pro-Universidad Distrital, a través de la Cuenta Única Distrital

14 Artículo 69º.- El Departamento Distrital de Planeación y la Secretaría de Hacienda -Dirección Distrital de Presupuesto, propondrán para la aprobación del Concejo de Política Económica y Fiscal -CONFIS-, la distribución de los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos.

Los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos del orden Distrital, son de propiedad del Distrito. El Concejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS-, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del Presupuesto Anual, fijará la fecha de su consignación en la Tesorería Distrital y asignará a partir del cierre de la vigencia fiscal de 1996, por lo menos el 20% al Establecimiento Público que haya generado dicho excedente. Se exceptúa de esta norma los Establecimientos Públicos que administran contribuciones parafiscales.

Para el desarrollo del punto mencionado, es preciso desglosar los siguientes numerales, tratando así de abordar la totalidad de temáticas propuestas.

4.1.1. Regla específica de administración de la estampilla Pro-Universidad Distrital

En relación con la administración de los recursos correspondientes a la estampilla Pro-Universidad Distrital, el Concejo Distrital, mediante el artículo 5 del Acuerdo 697 de 2017 definió en el Gobierno Distrital, su reglamentación.

*“Artículo quinto. Reglamentación y ejecución. **Corresponde al Gobierno Distrital reglamentar la aplicación de la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, al igual que el proceso de recaudo, giro y registro de los recursos de la misma en el Sistema de Presupuesto Distrital. En el caso de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, los correspondientes recursos deberán ejecutarse con arreglo al Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad, el cual deberá incluir metas relacionadas directamente con la destinación señalada en el artículo tercero del presente acuerdo”.** (Negrilla fuera de texto)*

Con base en dicha orden, el Gobierno Distrital expidió el Decreto Distrital 250 de 2018¹⁵, el que, en sus artículos 4 y 5 dispuso:

*“Artículo 4°. ADMINISTRACIÓN EN TESORERÍA DE LOS RECURSOS RECAUDADOS. La Dirección Distrital de Tesorería **administrará los recursos recibidos por concepto de la Estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años” bajo el principio de Unidad de Caja** y mediante conceptos de tesorería separados como Acreedores Varios (70% para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y 30% para la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá D.C.), en concordancia con la distribución establecida en el artículo 3 del Acuerdo Distrital 696 de 2017.*

Parágrafo 1. De conformidad con el Parágrafo 1° del artículo 5 del Acuerdo Distrital 696 de 2017, el monto de los recursos correspondientes al pasivo prestacional por pensiones y cesantías se trasladará a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas cuando se cumplan todos los requisitos pensionales, incluida la suscripción del contrato interadministrativo de concurrencia y la constitución de la respectiva fiducia, de conformidad con los requerimientos legales.

Parágrafo 2. La Universidad Distrital Francisco José de Caldas y la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá D.C., serán las responsables de ejercer el control de la inversión de estos recursos, así como de los registros presupuestales y contables correspondientes, según lo establecido en el artículo 3 del acuerdo distrital 696 de 2017”. (Negrilla fuera de texto)

“Artículo 5°. GIRO DE LOS RECURSOS. Los recursos recaudados por concepto de la Estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años” serán girados por la Dirección Distrital de Tesorería de la siguiente forma:

- A la Universidad Distrital Francisco José de Caldas: De acuerdo con las instrucciones de pago emitidas por el Ente Autónomo Universitario, según el procedimiento que establezca la Dirección Distrital de Tesorería.

¹⁵ Por medio del cual se reglamenta la aplicación, el recaudo, registro y giro de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años

- A la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá D.C.: Mensualmente, dentro de los primeros diez (10) días hábiles del mes siguiente al mes de corte, a la cuenta bancaria que la Universidad informe a la Dirección Distrital de Tesorería” . (Negrilla fuera de texto)

Dos aspectos se resaltan en los apartados transcritos: (i) de un lado, que los recursos de la estampilla pro Universidad hacen Unidad de Caja, y por lo tanto se manejan a través de la CUD y (ii) de otro lado, que quien realiza el pago de las obligaciones es la Tesorería Distrital, previa instrucción de giro de la Universidad.

4.1.2. Administración de recursos distritales de Ley 30 de 1992

Consistente con la regla especial del Decreto Distrital 250 de 2018¹⁶, la demás normatividad distrital apunta a la misma conclusión de acuerdo con la cual, los recursos de propiedad del Distrito Capital, como lo son los que financian obligaciones originadas en la Ley 30 de 1992 se deben administrar a través de la CUD. La argumentación que sigue va en línea con lo ya manifestado por la Dirección Jurídica de esta Secretaría mediante Concepto con radicado No. 2023IE002517O1 de 31 enero de 2023¹⁷.

- **Algunas reglas generales para la Cuenta Única Distrital**

Los artículos 83 a 85 del EOPD establecen las reglas que gobiernan la CUD, los cuales fueron reglamentados mediante el Decreto Distrital 192 de 2021, a través, de entre otros, del artículo 28 y siguientes.

Una de aquellas reglas se encuentra en el artículo 83 del EOPD¹⁸, de acuerdo con la cual, todos los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito **“sólo pueden depositar sus recursos en la Cuenta Única Distrital que para el efecto se establezca a nombre de la Tesorería Distrital, o a nombre de ésta seguido del nombre de la Entidad o en las Entidades que ordene la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Distrital”**. En este sentido, el depósito de los recursos de los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito, no es asunto opcional para cada órgano o entidad, sino que se constituye en un imperativo legal de obligatorio cumplimiento. (Negrilla fuera de texto).

- **Algunas reglas particulares para la Cuenta Única Distrital**

Consistente con lo planteado en el artículo 83 del EOPD, el inciso 2º del artículo 28 del Decreto Distrital 192 de 2021 establece que:

“la Cuenta Única Distrital comprende a todas las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, a saber: Concejo de Bogotá, Contraloría de Bogotá, Personería de

16 Decreto Distrital 250 DE 2018 “Por medio del cual se reglamenta la aplicación, el recaudo, registro y giro de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”.

17 Concepto Jurídico con Radicado No. 2023IE002517O1 “¿Es viable que el Distrito Capital disponga libremente de los rendimientos financieros que genera la contribución de valorización?” <https://back.haciendabogota.gov.co/sites/default/files/dju/conceptos/CONCEPTO%20JURIDICO%20IDU%20RENDIMIENTO%20FINANCIEROS%20%20IDU%20Versio%CC%81n%20Final%2031%20de%20enero%20AJUSTADO%20FIRMADO%20%281%29%20%281%29.pdf>

18 ARTÍCULO 83º.- De la Cuenta Única Distrital. A partir de la vigencia del presente Acuerdo, los Órganos y Entidades que hacen parte del Presupuesto Anual sólo podrán depositar sus recursos en la Cuenta Única Distrital que para el efecto se establezca a nombre de la Tesorería Distrital, o a nombre de ésta seguido del nombre de la Entidad o en las Entidades que ordene la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Distrital.

Bogotá, Administración Central Distrital, Establecimientos Públicos Distritales y los entes Autónomos Universitarios, así como a los Fondos de Desarrollo Local.”

Igualmente, el inciso 2º referido expresa que, a través de la CUD se debe:

“recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar y/o disponer los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local”.

Por otra parte, el inciso 1º del artículo 47 del precitado Decreto Distrital en línea con lo ordenado por el artículo 85 del EOP distrital, manifiesta que:

“sin perjuicio de las excepciones consagradas en el Estatuto Orgánico Presupuestal, los rendimientos financieros obtenidos con recursos del Distrito Capital le pertenecen”.

De esta manera, puede decirse que el Decreto Distrital 192 de 2021 no sólo precisa en los artículos referidos, el tipo de operaciones que se ejecutan a través de la CUD, sino que, guarda total coherencia con el EOPD respecto a la propiedad de los rendimientos financieros, pues advierte que estos le pertenecen al Distrito Capital.

4.2. Precisiones respecto al manejo de los recursos distritales a través de la Cuenta Única Distrital, y a la propiedad de los rendimientos financieros generados por tales recursos

Como quiera que el Decreto Distrital 192 de 2021 fija reglas respecto al manejo de los recursos de entidades descentralizadas a través de la CUD, y a la propiedad de los rendimientos financieros que tales recursos generan, es importante hacer precisiones respecto a estos aspectos

4.2.1. La Cuenta Única Distrital y los recursos de entidades que están comprendidas dentro del Presupuesto Anual del Distrito.

Sobre este particular, deben decirse dos cosas:

- De acuerdo con el artículo 83 del EOPD todos los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito *“sólo pueden depositar sus recursos en la Cuenta Única Distrital”.*
- De acuerdo con el inciso 1º del artículo 85 del mismo Estatuto *“pertenecen al Distrito Capital los rendimientos obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Distrital”.*

De esta manera, los rendimientos financieros de los depósitos de la CUD, pertenecen al Distrito, excepción hecha de los rendimientos que se obtengan de los recursos de las Entidades de previsión social, caso en el cual, les pertenecen a estas y de los que por ministerio de la ley se hallan asignado para acrecentar la destinación principal.

5. Propiedad y destinación de los rendimientos financieros generados por la estampilla

Antes de entrar al análisis de la destinación de los rendimientos financieros generados por la estampilla, es bueno recordar que, como quedó visto, la propiedad de la estampilla Pro Universidad Distrital está en cabeza del Distrito Capital y no de la Universidad. Sobre tal supuesto se edifica la siguiente argumentación, que está, nuevamente, en línea con lo ya

manifestado por esta Dirección mediante Concepto con radicado No. 2023IE0025101 de 31 enero de 2023.

5.1. Propiedad de los rendimientos financieros de la estampilla pro-Universidad Distrital

En consideración a que la estampilla Pro-Universidad Distrital es una renta cuya propiedad pertenece al Distrito Capital [como ya se expuso], resulta necesario traer al análisis las normas que, respecto a los rendimientos financieros que se produzcan con recursos de éste, ha definido el ordenamiento distrital. En este sentido, el Decreto 714 de 1996 establece en su artículo 85 lo siguiente:

“ARTÍCULO 85º.- 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”.

En este sentido, el Decreto Distrital 192 de 2021 expresa en su artículo 47 lo siguiente:

“Artículo 47º. 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”.

De conformidad con lo señalado en las normas citadas, si los rendimientos financieros que se generan con recursos del Distrito Capital le pertenecen, entonces, siendo la estampilla Pro-Universidad Distrital un recurso de propiedad del Distrito, los rendimientos financieros de esta, también le pertenecen al Distrito.

De esta manera, la regla de propiedad de los rendimientos consagrada en el artículo 85 del EOPD y reforzada con el artículo 47 del Decreto 192 de 2021, resulta consistente con las reglas que, a su vez, establece el Código Civil respecto de los frutos que produce el dueño de una cosa. En este sentido, dicho Código establece:

*“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.**” (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).*

5.2. Destinación específica de la estampilla pro-Universidad Distrital

Los recursos percibidos con ocasión al recaudo de la estampilla pro Universidad Distrital, si bien es cierto son del Distrito, también lo es que, tienen una destinación específica en virtud de la norma que da origen a los mismos, es decir a la Ley 648 de 2001¹⁹.

“(…) Artículo 2o. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el artículo 1o de la presente ley, se distribuirá de la siguiente manera:

Para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas:

– El veinte por ciento (20%) para atender el pasivo prestacional por concepto de pensiones, cesantías y los gastos a cargo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas por este concepto.

– El veinte por ciento (20%) para inversión en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos necesarios que conduzcan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y desarrollar institucionalmente a la Universidad.

– El diez por ciento (10%) se invertirá en mantenimiento y ampliación de la planta física de los equipos de laboratorios y suministros de materiales.

– El siete punto cinco por ciento (7,5%) para promover el Fondo de Desarrollo de Investigación Científica.

– El dos punto cinco por ciento (2,5%) con destino al desarrollo y fortalecimiento de los doctorados.

– El dos punto cinco por ciento (2,5%) con destino a las bibliotecas y centros de documentación.

– El siete punto cinco por ciento (7,5%) con destino al fortalecimiento de la Red de Datos y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Para la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá, D. C.

– El doce por ciento (12%) para la inversión en el reforzamiento estructural, la restauración, modernización y el mantenimiento de las edificaciones declaradas por la nación bienes de interés cultural del orden nacional, en la Sede Bogotá, D. C.

– El diez por ciento (10%) para la recuperación y el mantenimiento de los bienes inmuebles de la planta física de la Ciudadela Universitaria de Bogotá, D. C.

*– El ocho por ciento (8%) para nuevas construcciones y adquisición de tecnologías de la información y las comunicaciones para aulas, laboratorios e institutos de investigación. (…)”
(subraya fuera de texto)*

Así las cosas, es claro que el ingreso por la contribución de valorización es un ingreso del Distrito Capital que tiene destinación específica.

¹⁹ Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas – 50 años.

5.3. Destinación de los rendimientos generados con el recaudo de la estampilla Pro-Universidad

Como la Ley 648 de 2001 no menciona el destino de los rendimientos financieros generados con el recaudo de la estampilla, entonces, se debe aplicar lo dispuesto en el artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021, sustento legal que reafirma no solo la titularidad del recurso, sino también la destinación que deberá dársele al mismo. Para ello se transcribe:

“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. (...)

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.”

De las normas transcritas se identifica una regla general y unas excepciones a ésta:

A. Regla General para la disposición de rendimientos financieros de recursos distritales

De conformidad con lo señalado en el inciso 1º del artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021, la regla general es que los rendimientos financieros que se generen con recursos del Distrito Capital le pertenecen y son de libre disposición.

B. Excepciones a la Regla General para la disposición de rendimientos financieros de recursos distritales

De conformidad con lo señalado en el parágrafo 1 del artículo 47 del Decreto 192 de 2021, existen dos excepciones a la regla general:

- Que en una disposición legal, fallo judicial o norma especial se establezca que los rendimientos financieros generados con cargo a recursos que tienen destinación específica, acrecientan el principal para atender su objeto, es decir, que tales rendimientos tienen la destinación del recurso que les da origen.
- Que se trate de recursos recibidos para la previsión y seguridad social, y pago de prestaciones sociales de carácter económico.

Bajo las anteriores premisas, se concluye que sólo los rendimientos financieros generados por el veinte por ciento (20%) del valor recaudado por concepto de la Estampilla de la Universidad

Distrital Francisco José de Caldas 50 años, tienen la destinación específica señalada en la ley para atender el pasivo prestacional por pensiones y cesantías.

Los demás rendimientos financieros obtenidos de la inversión del porcentaje restante de la estampilla Pro Universidad Distrital son de libre destinación para el Distrito Capital.

A manera de conclusión, es posible decir que, como en el presente caso no existe una ley, norma especial, o fallo judicial que señale que los rendimientos financieros de la estampilla tienen destinación específica, o que esos rendimientos acrecentarán el principal para atender su objeto, se concluye que estos recursos son de libre destinación para el Distrito Capital, salvo el porcentaje con destino a la previsión social.

6. Pago de pasivos exigibles con fuente de pago estampilla.

La constitución de pasivos exigibles, opera cuando constituida la reserva presupuestal, y llegada la fecha de vencimiento de la vigencia fiscal para la cual se constituyó, ésta fenece o se cancela de oficio, siendo procedente el reconocimiento de obligaciones que a la fecha sean exigibles, esto es, que corresponda a bienes o servicios que en efecto se hayan recibido y frente a los cuales, a la fecha de fenecimiento, existe una obligación de pago la cual no ha sido cancelada.

Una vez la reserva presupuestal constituida fenece, se cancela el saldo sin que de manera alguna implique que desaparezca la obligación para la entidad de pagar lo causado en vigencia de la reserva, para lo cual debe constituirse un pasivo exigible.

A partir de lo anterior, y con base en lo expuesto a lo largo de este escrito, debe decirse que corresponde a la Universidad Distrital, el registro de los pasivos exigibles que se vayan a pagar con cargo al presupuesto 2023 y siguientes, dando cumplimiento a los procedimientos establecidos por la Secretaría Distrital de Hacienda.

CONCLUSIONES

Efectuado el análisis que antecede, esta Dirección procede a responder los cuestionamientos y posturas formulados:

- 1. “(...) Teniendo en cuenta que las Leyes anteriormente relacionadas establecieron una distribución de los recursos recaudados por concepto de Estampilla y, dado que en las mismas no se determinó la aplicación que se debe dar a los rendimientos generados, amablemente solicitamos un concepto por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda, donde se dé claridad sobre la aplicabilidad de dichos recursos. (...)”.**

Tal y como se expuso en el presente concepto, sólo los rendimientos financieros generados por el veinte por ciento (20%) del valor recaudado por concepto de la Estampilla de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, tienen la destinación específica señalada en la ley para atender el pasivo prestacional por pensiones y cesantías. Los demás rendimientos financieros obtenidos de la inversión del porcentaje restante de la estampilla Pro Universidad Distrital, son de libre destinación para el Distrito Capital.

2. “Dar a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas el carácter de Establecimiento Público y no de Ente Autónomo Universitario”.

En el presupuesto anual la Universidad Distrital Francisco José de Caldas se constituye en un renglón independiente denominado *Ente Universitario Autónomo*.

El ámbito presupuestal de la autonomía universitaria reside en la prerrogativa que tienen las universidades **de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad.**

La autonomía universitaria y presupuestal no se traduce en el aislamiento de las universidades públicas de las normas generales en materia presupuestal y fiscal que rige al Distrito Capital.

Siendo así que, incluir y gestionar el presupuesto de la Universidad Distrital a través de la CUD, no vulnera la autonomía que ostenta el ente universitario, dado que, esta conserva para sí la gestión respecto a la ordenación del gasto.

3. “Clasificación presupuestal dentro del presupuesto de Rentas e Ingresos del Aporte por artículo 86 – Ley 30 de 1992”.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, los ingresos que financian los aportes de la Ley 30 de 1992 son los ingresos corrientes del Distrito Capital, motivo por el cual no es posible que estos se registren como ingresos propios de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

En este sentido, la clasificación en el presupuesto de rentas e ingresos del aporte que por artículo 86 de la Ley 30 de 1992 obtiene la Universidad Distrital, es atendida por la Administración asignando cada año recursos de libre destinación al funcionamiento de la UDFJC, cuidando siempre que la apropiación no sea inferior en términos reales a la asignada en la vigencia anterior.

Los mismos provienen de los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) de la Administración Central Distrital y se registran en el gasto de la Universidad (de acuerdo con distribución realizada por la misma universidad) bajo el fondo 1-100-F001 “Recursos distrito”.

El monto apropiado en el presupuesto corresponde en su totalidad a la Universidad quien lo ejecuta a discrecionalidad y autonomía; si al final de la vigencia quedan saldos sin ejecutar, los mismos corresponden a la universidad y conforme a lo reglamentado serán asignados a la misma como recursos del balance en la vigencia siguiente.

Los recursos asignados y registrados conforme a lo establecido en el catálogo de clasificación presupuestal deben corresponder en el presupuesto de rentas del Ente Autónomo Universitario como un ingreso por transferencias de la Administración Central Distrital, así:

O15 Transferencias administración central

O1501 Aporte ordinario

4. “Clasificación presupuestal dentro del presupuesto de Rentas e Ingresos de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas – Ley 1825 de 2017”.

Con base en lo expuesto, la naturaleza tributaria de la estampilla Pro-Universidad Distrital Francisco José de Caldas, exige, a la luz de la jurisprudencia constitucional, que, al ingreso generado por ella, se le clasifique como un ingreso tributario del Distrito y no como uno propio de la Universidad, asunto que es corroborado por el CCPET.

5. “Giro de recursos del Distrito Capital a través de la Cuenta Única Distrital”.

Como quiera que, por una parte, los recursos provenientes, tanto de la estampilla Pro Universidad Distrital, como aquellos que financian los aportes de la Ley 30 de 1992 son del Distrito Capital, y por la otra, de acuerdo con el artículo 83 del EOPD todos los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito *“sólo pueden depositar sus recursos en la Cuenta Única Distrital”*, debe decirse que tales recurso se manejan a través de la CUD.

El giro de recursos del Distrito de la Universidad a través de la Cuenta Única Distrital, encuentra su sustento en la misionalidad por cuanto la Secretaría Distrital de Hacienda debe velar porque se garantice la transparencia con rendición de cuentas y sometimiento a todos los controles por parte de los organismos competentes. En particular, es su deber establecer, aplicar y preservar las condiciones operativas requeridas para garantizar, en el ámbito del Distrito Capital, el efectivo cumplimiento de las normas y principios en materia presupuestal, contable y de tesorería. Por ello exige disponer e implementar las políticas, los sistemas, los protocolos, los procesos y procedimientos, los controles y medios de seguimiento y monitoreo y demás elementos necesarios para lograr la articulación operativa de cada uno de los órganos y entidades distritales, en especial de aquellos que por orden expresa del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital - en concordancia con los decretos emanados de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y hacen parte del mecanismo de la Cuenta Única Distrital, incluido entre ellos el ente autónomo universitario.

Por lo anterior, correspondía a la Universidad Distrital, tramitar y registrar las órdenes de pago que se fueran a financiar con cargo al presupuesto de 2022, y las sucesivas para ser financiadas con cargo a los presupuestos siguientes, dando cumplimiento a los procedimientos establecidos por la Secretaría de Hacienda.

6. “Registro para el pago de pasivos exigibles cuyo compromiso fue ejecutado con la fuente de Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas – Ley 1825 de 2017”.

El registro para el pago de pasivos exigibles cuyo compromiso fue ejecutado con la fuente de Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas, debe pagarse en la vigencia en que se hagan exigibles con cargo a la fuente 3-601-I007 PAS-Estampilla Universidad Distrital, efectuando previamente el cambio de fuente correspondiente.

Finalmente, es procedente mencionar que, respecto de los procesos de programación, ejecución y cierre de los recursos del aporte de la Ley 30 de 1992 y de la Estampilla Universidad Distrital, se deben cumplir los requisitos legales establecidos por el Estatuto Orgánico de Presupuesto y el Manual Operativo Presupuestal, por lo que se insta a la Universidad a revisar los aspectos de la ejecución del presente año y efectuar las modificaciones a que hubiere lugar, para lo cual la Secretaría Distrital de Hacienda prestará el apoyo y asesoría pertinente.

7. “Solicitud de cumplimiento de lo correspondiente a la autonomía presupuestal universitaria de conformidad con la sentencia C-346 de 2021”.

Con base en lo expuesto en la parte considerativa del presente concepto, se debe decir que, la Secretaría Distrital de Hacienda cumple con los derroteros trazados a través de la citada sentencia, e igualmente con la normativa vigente y aplicable a nivel distrital.

Por lo tanto, no se considera que por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda, se requiera hacer cambio o modificación alguna tendiente a dar cumplimiento al citado proveído judicial.

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

Cordialmente,

JUAN MAURICIO RAMÍREZ CORTES
Secretario Distrital de Hacienda

Aprobó:

Sandra Narvárez Castillo	Tesorera Distrital
Martha Cecilia García	Directora de Presupuesto
Marcela Victoria Hernández R.	Directora de Contabilidad
José Fernando Suarez Venegas.	Director Jurídico (E)

Revisó:

Javier Mora González:	Subdirector Jurídico de la Secretaría Distrital de Hacienda
Clara Lucía Morales Posso:	Asesora de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda
Julián Camilo Ramírez:	Profesional Especializado Jurídico de la Secretaría Distrital de Hacienda

Proyectó: Equipos de la Secretaría de Hacienda Distrital