



Bogotá, D.C.

Doctora:
Sandra Milena Santos Pacheco
Gerente de Vivienda
Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.
Nit: 830144890
ventanillaunica@eru.gov.co
Bogotá

Asunto: **SOLICITUD DE RECONSIDERACIÓN DEL CONCEPTO EMITIDO CON RADICADO NO. 2022EE084971O1 DEL 31 DE MARZO DE 2022 EN RESPUESTA A LA SOLICITUD CON REFERENCIA 2021ER033337 Y RADICADO No. 2023ER12398801**

Estimada doctora Santos Pacheco,

De manera atenta y con motivo de los radicados No. 2022ER698694O1, 2022ER562082O1, mediante los cuales solicita la reconsideración de lo dicho por este Dirección en concepto No. 2022EE08497O1¹, se da respuesta a su requerimiento.

I. ANTECEDENTES

La Secretaría Distrital del Hábitat elevó consulta motivada² a la Secretaría de Hacienda Distrital respecto a la pertenencia de los rendimientos financieros originados con recursos públicos del Distrito que fueron aportados a través de varios convenios interadministrativos que tenían por objeto el desarrollo de vivienda urbana de interés prioritario, y el desarrollo de obras urbanísticas.

Mediante escrito con radicado 2022ER562082O1, la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., en adelante ERU, solicitó revisión y rectificación del Concepto Jurídico No. 2022EE084971O1, manifestando entre otras observaciones, lo siguiente:

“(...) Teniendo en cuenta que la ERU no comparte las conclusiones expuestas por la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda en el referido pronunciamiento, así como el fundamento jurídico que se utiliza para soportar dichas conclusiones, respetuosamente le solicitamos revisar el concepto jurídico emitido a la luz de los argumentos que se exponen a continuación, y dar un alcance al mismo, a fin de precisar, que las normas aplicables al Convenio interadministrativo 464 de 2016 suscrito entre la Secretaría Distrital del Hábitat y esta empresa, son los artículos 10 de los Decretos Distritales 517 y 533 de 2015; y en consecuencia aclarar que los rendimientos financieros generados por los recursos aportados por dicha secretaria en desarrollo del mencionado convenio interadministrativo deben seguir las reglas sobre restitución de rendimientos allí previstas. (...)”.

1 Concepto Jurídico No. 2022EE084971O1, por el cual se resuelve “¿A quién le pertenece los rendimientos financieros generados con recursos de Bogotá Distrito Capital que fueron aportados por una entidad distrital del nivel central en virtud de un Convenio Interadministrativo suscrito con una entidad distrital del nivel descentralizado, cuya administración se hizo a través de negocios fiduciarios y cuál es el procedimiento para su liquidación?

2 Radicado No. 2021ER033337

Posteriormente, a través de escrito con radicado No. 2022ER698694O1, amplió la solicitud de revisión y rectificación, y expresó:

“(...) Con el objeto de obtener su pronunciamiento y/o alcance al concepto 2022EE08497 del 31 de marzo de 2022, de acuerdo con las condiciones y características de cada uno de los convenios, a continuación se detalla el objeto, recursos, destinación y proyectos que conforman los convenios interadministrativos celebrados entre la SDHT y ERU con corte al mes de noviembre de 2022, destacando que salvo en el caso del Convenio 464 de 2016, los demás corresponden a recursos del Subsidio Distrital para la generación de vivienda de interés prioritario para los hogares más vulnerables de la ciudad: (...)”³

A renglón seguido, la ERU relaciona los siguientes contratos:

Convenio	Estado Convenio	Objeto	Proyectos	Valor Final del Convenio Aportes SDHT	Recursos ejecutados Aportes SDHT	Recursos Reintegrados Tesoro Distrital
407 del 28 de octubre de 2013	Vigente	Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros con el fin de adelantar el desarrollo y construcción de los proyectos de vivienda que entregará el distrito capital en el marco de la Ley 1537 de 2012 y del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana” para generar vivienda de interés prioritario como subsidio en especie.	Bosa 601 La Colmena Usme 1 Usme 3 Mz18 Terranova	\$10.078.922.700	\$10.078.922.700	\$0,00
206 del 28 de agosto de 2014	En Liquidación	Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros con el fin de adelantar el desarrollo y construcción de unidades de vivienda de interés social prioritario en el marco del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana”.	Idipron Usme 2* Porvenir OPV 25 de Noviembre Ciudadela El Porvenir (MZ 22A, 22B, 57, 65 y 66) Los Olivos	\$29.621.147.616	\$18.932.669.816	\$10.688.477.800 *
268 del 23 de diciembre de 2014	En Ejecución	Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros con el fin de adelantar las gestiones y acciones necesarias para el desarrollo de unidades de vivienda de interés social prioritario, con aportes del subsidio distrital de vivienda en el marco del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana”.	Victoria	\$1.663.583.604	\$1.663.583.604	\$0,00
464 del 30 de septiembre de 2016	En Liquidación	Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para coadyuvar la ejecución de las obras de urbanismo en la Unidad de Gestión No. 1 del Plan Parcial “ Tres Quebradas” que permita la habilitación de suelo donde se desarrollará vivienda de interés social y prioritario con sus respectivos usos complementarios.	Unidad de Gestión 1 del Plan Parcial Tres Quebradas	\$37.000.000.000	\$4.465.727.776	\$30.000.000.000

* Proyecto No ejecutado

Visto lo anterior, se procede a evaluar la solicitud en los términos propuestos en la petición inicial, dado que la segunda solicitud es ilustrativa únicamente, de los contratos interadministrativos en cuestión.

De esta manera, la revisión centra la atención sobre lo siguiente:

“(...) Finalmente, y puesto que las conclusiones planteadas en el pronunciamiento efectuado por la Dirección a su cargo, cuyo alcance se solicita rectificar a través de

³ Es de aclarar que, cuando se hace referencia al concepto 2022EE08497, se está señalando en realidad el concepto jurídico con radicado No. 2022EE08497O1

la presente comunicación, pareciere referirse de manera general a todos los convenios interadministrativos que cuenten con aportes de entidades del presupuesto general del Distrito, respetuosamente le solicitamos, adicionalmente, precisar que las normas aplicables a la restitución de rendimientos financieros generados por recursos del Distrito ejecutados a través de convenios interadministrativos suscritos con la ERU, en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 153 de 1887, son aquellas vigentes al momento de la celebración de los respectivos acuerdos de voluntades, no aquellas que se encuentran en vigor a la fecha de restitución de dichos rendimientos. (...)”.

II. CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a su requerimiento, se procederá a evaluar los siguientes temas objeto de respuesta de los conceptos que sobre la materia se han emitido, así: 1) jerarquía y temporalidad de las normas de presupuesto; 2. Reglas distritales que gobiernan la titularidad y destinación de los rendimientos financieros que se causan con recursos de propiedad del Distrito; 3) la reglas para el caso concreto de la titularidad y destinación de los rendimientos financieros de los recursos del Distrito comprometidos en convenios relacionados con la construcción de viviendas de interés prioritario y sus obras conexas; para finalmente, y a manera de conclusión, dar respuesta a su solicitud.

1. Jerarquía y temporalidad de las normas de presupuesto

En este punto, se tratará la relevancia jerárquica y la temporalidad de las normas de presupuesto en el ordenamiento jurídico.

1.1. Sobre la jerarquía normativa de las normas orgánicas presupuestales

De acuerdo con la Constitución Política, las normas de carácter presupuestal se encuentran categorizadas como *orgánicas* y gozan de cierta superioridad jerárquica respecto a otras normas⁴⁵.

En dicha categoría se encuentran aquellas que tratan sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, entendido esto, no como aquellas normas que expiden y decretan las leyes anuales de presupuesto, sino, aquellas que tratan de cómo se deberán expedir y liquidar los presupuestos.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional⁶:

La Ley Orgánica del Presupuesto, tiene características constitucionales que hacen de ella una norma superior a otras leyes. En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar destinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P. /91). De este carácter preeminente se

4 Constitución Política: Artículo 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.

5 Constitución Política: Artículo 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.

6 Corte Constitucional: Sentencia 478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz

desprenden varias consecuencias importantes: a) la Ley Orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad; b) requieren de un quórum especial para su adopción según el art. 151; c) sirven para proteger la integridad de procesos que se han considerado de importancia capital como son los de planeación (art. 151, 342 C.P.), presupuesto (arts. 151, 349 inciso primero, 352 C.P.), ordenamiento territorial y su distribución de competencias (arts. 151, 288 C.P.), funcionamiento del Congreso y de cada una de las dos Cámaras (arts. 151 C.P.).

En el caso de la Ley Orgánica de Presupuesto, como lo pone de presente el experto, Doctor Hugo Palacios Mejía, la ley orgánica no solo regula los aspectos formales del presupuesto, "... sino aspectos sustantivos, de la mayor importancia económica y administrativa, como son los relativos a la programación y ejecución presupuestal, y a la armonización entre los presupuestos y el plan nacional de desarrollo (Art. 352)". (Concepto del doctor Hugo Palacios Mejía, folio 43 del cuaderno principal).

Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador. (...)" (Se resalta).

De lo anterior se concluye entonces que, los Decretos Distritales 517 de 2015⁷ y 533 de 2015⁸, son normas distritales que expiden y liquidan el presupuesto de una vigencia, y que, se encuentran además, supeditadas a las normas orgánicas de presupuesto que las gobiernan.

Por ende, se considera oportuno pronunciarse sobre las competencias en materia presupuestal que ostenta el Consejo y la sustitución de estas por parte del gobierno distrital.

1.2. Competencias del Concejo Distrital en materia presupuestal

El concejo Distrital en materia presupuestal, recibe sus competencias de la Constitución política, de acuerdo con el Artículo 313⁹:

⁷ Decreto Distrital 517 de 2015 "Por medio del 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 2016 y se dictan otras disposiciones".

⁸ Decreto Distrital 533 de 2015 "Por medio del cual se liquida 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 2016 y se dictan otras disposiciones, en cumplimiento del Decreto 517 del 11 de diciembre de 2015; expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital".

⁹ La referencia al artículo 313 constitucional, obedece, a su vez, al contenido del inciso 2º del artículo 322 de la Constitución Política, según el cual, en el caso de Bogotá, "Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios."

“(...) Corresponde a los concejos: (...) 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (...)”

Es así como desde la Constitución de manera explícita se dotó a los Concejos Municipales de las competencias para expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio. Ahora bien, para el caso del Distrito Capital, es preciso acudir al numeral 7 del artículo 12 del Decreto Nacional 1421 de 1993¹⁰, el cual a la letra reza:

“(...) 4. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (...)”

Norma que transcribe de manera textual las competencias que por vía constitucional se confieren a los Concejos Municipales. Con base en lo anterior, la Corte Constitucional¹¹ precisó que:

“(...) el presupuesto en el Estado Social de Derecho es una expresión de la separación de poderes y un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, que como tal le corresponde expedir al Congreso en cuanto órgano de representación popular. Igualmente, reiteró que la modificación del presupuesto, en cumplimiento del principio de legalidad, le corresponde al legislador ordinario en tiempos de paz, y al extraordinario cuando se declaren estados de excepción (...)”.

De lo anterior, es dable concluir que, existe un criterio de raigambre constitucional que fundamenta la razón haberles atribuido a los órganos de representación popular la competencia respecto a la expedición de los presupuestos municipales, siendo de precisar que, en todo caso, dichos actos se encuentran sujetos al marco de la ley orgánica de presupuesto.

1.3. Sustitución de las competencias en materia presupuestal del Consejo Distrital.

De manera inicial, la competencia primaria para la expedición de los actos administrativos contentivos del presupuesto anual distritales, reside en cabeza del Concejo Distrital, no obstante lo anterior, de manera reglamentaria y excepcional, se confirieron competencias temporales y especiales a la Alcaldía Mayor, única y exclusivamente, en aquellos casos en los que, vencido el plazo legal para que el concejo municipal expida el correspondiente acuerdo de presupuesto, dicho acto no se emita.

Es así como, el Decreto Distrital 714 de 1996¹² contempló, de manera excepcional, facultades en cabeza del gobierno distrital para expedir el presupuesto para la vigencia anual, lo cual puede materializarse de dos formas.

¹⁰ Decreto Nacional 1421 de 1993 Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-772 de 1998. Acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1o. del artículo 41 y el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

¹² Decreto Distrital 714 de 1996 “Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital”.

La primera, para aquellos casos en los que habiéndose concertado un presupuesto para la vigencia anual, este no fuere expedido por el Concejo distrital.

ARTÍCULO 42º.- De la Expedición del Presupuesto. Si el Concejo Distrital no expidiere el Presupuesto Anual del Distrito Capital antes de la media noche del 10 de Diciembre, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas durante los debates.

Y la segunda, cuando el gobierno distrital no lo presentará en tiempo y oportunidad, o habiéndolo hecho, este no fuera expedido por el Concejo Distrital, caso en el cual, se deberá expedir mediante decreto, que repetirá con algunos ajustes el presupuesto de la vigencia en curso, así:

“(…) ARTÍCULO 48º.- De la Repetición del Presupuesto. Si el proyecto de Presupuesto Anual del Distrito Capital no hubiere sido presentado en los primeros tres (3) días de sesiones ordinarias del mes de noviembre o no hubiere sido aprobado por el Concejo Distrital, el Gobierno Distrital expedirá el Decreto de Repetición antes del 20 de diciembre de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 348 de la Constitución Política. Para su expedición el Gobierno podrá reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos cuando así lo considere necesario teniendo en cuenta los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal. En la preparación del Decreto de repetición el Gobierno tomará en cuenta:

- 1. Por Presupuesto del año anterior se entiende el sancionado o adoptado por el Alcalde Mayor y liquidado para el año fiscal en curso.*
- 2. Los créditos adicionales debidamente aprobados para el año fiscal en curso.*
- 3. Los traslados de apropiaciones efectuadas al Presupuesto para el año fiscal en curso. (Acuerdo 24 de 1995, art. 43º). (…)”*

Nótese entonces como, en ambos casos, la expedición del presupuesto se proyecta como una función excepcional y especial en cabeza del Gobierno Distrital, solo en aquellos casos que contempla la ley, y en el marco de la ley orgánica de presupuesto, pero en ningún caso, contempla potestad alguna en el Distrito para conferirse competencias adicionales o que deberían ser delegadas por el Concejo.

Ahora bien, tal facultad fue delegada por ministerio de la ley en cabeza del Alcalde, no como una suerte de sustitución funcional facultativa, sino, por el contrario, como un deber legal obligatorio, el cual se hace necesario ejecutar en aras de evitar la paralización de la función administrativa por falta de recursos económicos, y no porque estos precisamente no existan, sino por la carencia del instrumento legal para la determinación de los ingresos y gastos del ente territorial.

De la misma forma, tal autorización se atribuye al gobierno distrital, de cara a continuar con la función administrativa, pero no para que esta se revista de mayores competencias de las que en términos normales le asistiría.

Lo anterior, ha sido de especial revisión por la Corte Constitucional, que se pronunció así al respecto:

*“(…) La jurisprudencia ha considerado que **son ajenas a una ley de presupuesto normas que no guardan ningún tipo de relación con su objeto.** Así, por ejemplo se ha señalado que el legislador viola el principio de unidad de materia: (i) **cuando introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto** (C-039 de 1994; C-177 de 2002); (ii) **cuando se incluye una norma que regula competencias permanentes a instituciones en materia de control, incluso si se trata de un tipo de control estrechamente vinculado con el presupuesto** (C-803 de 2003); (iii) **cuando prorroga la vigencia de normas “cuya naturaleza es extraña a la ley anual de presupuesto”**, incluidas en una ley autónoma e independiente, que ya habían sido prorrogadas a su vez mediante otra ley (C-457 de 2006); (iv) cuando se fijan derechos y garantías de carácter sustantivo con vocación de permanencia –por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social– mediante normas que no son presupuestarias ni tampoco constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional (C-039 de 1994, C-668 de 2006); (v) cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004). (…)”* (Negrilla y subraya fuera de texto)

De lo cual, se puede arribar entonces a que, las disposiciones contenidas en normas de carácter presupuestal, además de proferirse en el marco de la ley orgánica de presupuesto que las gobierna, deben guardar estrecha cercanía con la materia que regulan, prerrogativa que le es aplicable, tanto a las que expida el cuerpo colegiado que cuente con tal facultad, como aquellas que expida el gobierno en eventos excepcionales, como los que sustentaron en su momento, los Decretos Distritales 517 de 2015 y 533 de 2015.

Por ello, cualquier disposición que se hubiese tomado a través de los citados decretos y que no guarde estrecha relación sustancial en materia presupuestal, desborda no solo las competencias con las que pudiese contar el Concejo Distrital, sino también, aquellas con las que actuó el gobierno distrital.

1.4. Sobre la temporalidad de las normas de presupuesto.

De otra parte, la petición de revisión se basa en la solicitud de aplicación de la normativa vigente para la fecha en la que se suscribieron los citados convenios, es decir, el Decreto Distrital 517 de 2015 y el Decreto Distrital 533 de 2015, referidos, respectivamente a la expedición y liquidación del Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital para el año 2016.

Por lo anterior, es preciso traer a colación que la esencia de los citados decretos, desde la perspectiva de su vigencia, es su carácter temporal; ello, por cuanto sus disposiciones no fijan, ni pueden fijar reglas permanentes en el tiempo, sino que se circunscriben al correspondiente año fiscal para el que fueron expedidas.

Sobre el particular, cabe recordar lo dicho por la Corte Constitucional¹³ respecto a la vigencia y temporalidad de las disposiciones introducidas en el ordenamiento jurídico mediante leyes de carácter presupuestal.

"(...) 95. Particularidades de la aplicación del principio de unidad de materia a la ley anual de presupuesto

*La jurisprudencia constitucional, en síntesis, ha asumido dos posiciones con respecto al juicio de unidad de materia de la ley anual del presupuesto. (1) La primera es la 'estricta', defendida en la jurisprudencia inicial de la Corte, según la cual se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma que no tenga un contenido eminentemente presupuestal, esto es, un precepto cuyo objeto de regulación sea el presupuesto en un sentido restringido. (2) La segunda posición, la 'ponderada' es la que fijó la Corte en sentencias como la C-177 de 2002 y la C-1124 de 2008 según la cual: se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma cuyo objeto no tenga ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), no busque lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y que supere las limitaciones de tiempo de tales normas (**mínima conexión temporal**). Como se verá, en la presente providencia la Corte aplicará un juicio ponderado de unidad de materia frente a la Ley 1420 de 2010. (Negrilla y subraya fuera de texto)*

La materia de la ley anual de presupuesto está definida en alto grado por parte del orden constitucional vigente. En tal medida, la libertad de configuración con la cual cuenta el Congreso de la República para establecer el orden legal, encuentra restricciones particulares en la configuración de las leyes anuales de presupuesto que han de ser tenidas en cuenta. Además, otra razón por la cual la Corte Constitucional ha de prestar especial atención al cumplimiento de las limitaciones propias de los contenidos de las leyes anuales de presupuesto, es la especialidad de su trámite en términos de participación democrática directa y representativa.

*La Corte Constitucional ha reconocido que "la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo."70. En tal sentido, ha precisado que, en virtud del principio de unidad de materia, el alcance normativo de la disposiciones generales de una ley de presupuesto **"debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia"**.¹⁴ [SIC] (Negrilla y subraya fuera de texto)*

En efecto, en la medida en que el tema, la finalidad y el tiempo de las leyes anuales de presupuesto está previamente establecido por la Constitución Política, el análisis de la conexidad que ha de tener toda norma con el resto de la ley de la cual haga parte, en virtud del principio de unidad de materia, se ha de valorar de forma específica y cuidadosa. Los tiempos y la velocidad con los que se aprueban las leyes presupuestarias, permite que normas que no tengan relación con la materia

13 Corte Constitucional Sentencia C-493 de 201, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 96 de la Ley 1593 de 2012, por el cual se derogó el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=63631&dt=S>
14 Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-177-02.htm>

de la ley se oculten más fácilmente y puedan pasar inadvertidas. (Negrilla y subraya fuera de texto)

La jurisprudencia ha considerado que son ajenas a una ley de presupuesto normas que no guardan ningún tipo de relación con su objeto. Así, por ejemplo se ha señalado que el legislador viola el principio de unidad de materia

(i) cuando introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994; 73C-177 de 2002)¹⁵ (...) (Negrilla y subraya fuera de texto)

Nótese entonces cómo, la Corte Constitucional se ha manifestado sobre la temporalidad restrictiva de las leyes de presupuesto, limitando los efectos de estas a la vigencia para la cual fueron expedidas, es decir, a la anualidad; por lo que se debe concluir que, dicha regla es también aplicable a los decretos distritales mediante los cuales se expide y liquida el presupuesto de una vigencia anual.

En este sentido, si bien es cierto, los citados Decretos Distritales 517 y 533 de 2015 se encontraban vigentes al momento de la celebración de los mentados contratos, no menos lo es que, aquellos, son normas de carácter presupuestal con una vigencia temporal limitada y que además, están supeditados a las disposiciones de la normativa de rango nacional; para lo cual cabe a colación lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C 037 de 2000¹⁶.

“(...) El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes. Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al

15 Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). “Dijo la sentencia al respecto: “En la medida en que es una norma que se orienta a la definición del régimen jurídico de la partida presupuestal apropiada en el primer inciso de la misma disposición, tiene una evidente relación de conexidad temática y sistemática con ella y en tal virtud no desconoce, por este aspecto, el principio de unidad de materia. A pesar de lo anterior, es decir, a pesar que desde el punto de vista de la coherencia temática y sistemática interna de la Ley en la cual se inserta, la disposición no desconoce el principio de unidad de materia, en cambio sí lo desconoce en cuanto rebasa la materia temática propia de las leyes anuales de presupuesto al modificar, como antes quedó demostrado, otra ley vigente y de contenido permanente, como lo es la Ley 30 de 1992, específicamente su artículo 86. No obstante que la unidad de materia es asunto que, como lo ha hecho ver la jurisprudencia constitucional, debe ser examinado dentro criterios de laxitud a fin de no anular el principio democrático, en el tema presupuestal el alcance normativo que pueden tener las disposiciones se circunscribe específicamente a su objeto propio, por lo cual las normas generales de la ley anual solamente pueden referirse a la debida ejecución del presupuesto al que pertenecen, sin tener efectos sobre otros asuntos, ni menos aun llegando a modificar la legislación vigente. || Adicionalmente, a juicio de la Corte el inciso sub examine rebasa los límites temporales propios de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, pues su alcance en el tiempo se proyecta más allá de la vigencia presupuestal del año 2000. Ciertamente, al prohibir la contabilización de las partidas aprobadas en el inciso anterior para efectos del cálculo de los nuevos aportes de la Nación a las universidades públicas, tiene un efecto económico acumulativo en los años siguientes. Por la naturaleza del asunto que regula, sus efectos afectan vigencias futuras. En tal virtud, desconoce específicamente lo dispuesto en el artículo 11 del decreto 11 de 1996 –Estatuto Orgánico del Presupuesto -, norma que por su naturaleza orgánica se imponía al legislador al momento de expedir la Ley 626 de 2002. Por lo anterior, prospera el cargo de inconstitucionalidad por desconocimiento del principio de anualidad tributaria.”

16 Sentencia C 037 de 2000 por la cual se resuelve la Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 240 de la Ley 4ª de 1913, Sala Plena de la Corte Constitucional, Referencia: expediente D-2441.

resto del ordenamiento jurídico. Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal. Aunque existe una jerarquía normativa que se desprende de la Constitución, ella no abarca, de manera completa, la posición de todas y cada una de las disposiciones que conforman el orden jurídico; es decir el orden de prevalencia normativa no ha sido señalado en su totalidad por el constituyente. (...)" (Subraya fuera de texto)

Es así como, desde el marco normativo aplicable y la jurisprudencia que sobre la materia se ha emitido que, las normas que decretan los presupuestos distritales, además de contener disposiciones que únicamente operaran para la vigencia para la cual fueron expedidos, no pueden desbordar la órbita de la esencia propia de la norma presupuestal, ordenando y/o decretando disposiciones ajenas a dicha materia.

1.5. A manera de síntesis parcial

A manera de síntesis parcial puede decirse lo siguiente:

- En el caso de presentarse una antinomia entre la norma orgánica de presupuesto distrital y la que decreta el presupuesto de una anualidad, tendrá que preferirse aquel dado su carácter orgánico.
- Sólo en gracia de discusión, y si en algún momento pudiera predicarse que una norma anual de presupuesto puede primar sobre su norma orgánica presupuestal - recurriendo para ello a la presunción de la legalidad de la que gozan los actos administrativos conforme al artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -, tal primacía habría operado, para todos los efectos, solo durante el año para el cual rigió la norma anual de presupuesto.

2. Sobre la titularidad y destinación de los rendimientos financieros de los recursos del Distrito Capital comprometidos en convenios

Para el abordaje de la titularidad y la destinación de los rendimientos comprometidos en convenios será necesario referirse a la regla general y a las excepciones que respecto al asunto existen en el Distrito Capital.

2.1. Regla general de la titularidad y destinación de los rendimientos financieros de los recursos del Distrito Capital

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.

2.2. Excepciones a la regla general sobre la titularidad y destinación de los rendimientos financieros de los recursos del Distrito Capital. El caso de la disposición de rendimientos financieros de recursos distritales destinados a la promoción de subsidios de vivienda de interés social prioritario.

De conformidad con lo señalado en el parágrafo 1 del artículo 47 del Decreto 192 de 2021, existen dos excepciones a la regla general, de acuerdo con la cual, los rendimientos financieros que se generen con recursos del Distrito Capital le pertenecen y son de libre disposición:

- 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.

En este aparte es importante decir que, de conformidad con el artículo 8 de la ley 1537 de 2012¹⁷, los rendimientos financieros generados por los recursos transferidos a patrimonios autónomos, constituidos para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario, se deberán destinar a estos, así:

“(...) Todos los recursos transferidos a los patrimonios autónomos, constituidos para el desarrollo de proyectos de vivienda, y los rendimientos financieros que estos generen, se destinarán al desarrollo de los referidos proyectos. (...)”.

De este modo, como los rendimientos de los recursos destinados a los convenidos cuyo objeto fue el desarrollo de vivienda de interés social o prioritario, en virtud de la norma citada, deben reinvertirse en los proyectos constructivos para los que fueron aportados, entonces, se está en presencia de una de las dos excepciones que consagra el parágrafo 1º del artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021.

En consonancia con lo anterior, y en relación con la titularidad y disposición de los rendimientos financieros de los recursos del distrito comprometidos en convenios que involucran subsidios para adquisición de vivienda de interés prioritario, esta Dirección, mediante Concepto 2021ER033337¹⁸, expresó que deben destinarse hacia el mismo fin referido.

3. Estudio del caso concreto

Respecto a los convenios sobre los que se funda la consulta, cabe hacer las siguientes precisiones.

3.1. Respecto al convenio 206 del 28 de agosto de 2014

Tal convenio tuvo por objeto el siguiente:

¹⁷ Ley 1537 de 2012 “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones

¹⁸ Concepto 2021ER033337 ¿A quién le pertenece los rendimientos financieros generados con recursos de Bogotá Distrito Capital que fueron aportados por una entidad distrital del nivel central en virtud de un Convenio Interadministrativo suscrito con una entidad distrital del nivel descentralizado, cuya administración se hizo a través de negocios fiduciarios y cuál es el procedimiento para su liquidación?

<https://back.haciendabogota.gov.co/sites/default/files/normatividad/CONCEPTO%20JURIDICO%20PROPIEDAD%20DE%20RENDIMIENTOS%20FINANCIEROS%20CONVENIO%20INTERADMINISTRATIVO%20464%20DE%202016%20%20%202021ER033337O1.pdf>

“(...) Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros con el fin de adelantar el desarrollo y construcción de vivienda de interés social prioritario, en el marco del plan de desarrollo distrital “Bogotá Humana” (...).”

Es preciso recurrir a lo dicho previamente con relación al objeto del convenio y la ejecución efectiva del mismo, dado que, el fin de dicho convenio fue el desarrollo de viviendas de interés social prioritario, situación que encaja en lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley 1537 de 2012.

Lo anterior, sin que se pueda perder de vista que, existiría un valor por retornar al tesoro con ocasión a la falta de ejecución de un proyecto a razón de **DIEZ MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$10.688.477.800)**.

Convenio	Estado Convenio	Objeto	Proyectos	Valor Final del Convenio Aportes SDHT	Recursos ejecutados Aportes SDHT	Recursos Reintegrados Tesoro Distrital
206 del 28 de agosto de 2014	En Liquidación	Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros con el fin de adelantar el desarrollo y construcción de unidades de vivienda de interés social prioritario en el marco del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana”.	Idipron Usme 2* Porvenir OPV 25 de Noviembre Ciudadela El Porvenir (MZ 22A, 22B, 57, 65 y 66) Los Olivos	\$29.621.147.616	\$18.932.669.816	\$10.688.477.800

De lo cual se concluye que, tanto el citado capital como los rendimientos financieros generados, deberán ser restituidos al Distrito Capital en los términos que ordena la norma.

3.2. Respecto al convenio 464 del 30 de septiembre de 2016

Tal convenio tuvo por objeto:

“(...) Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para coadyuvar la ejecución de las obras de urbanismo en la unidad de gestión No. 1 del plan parcial “tres quebradas” que permita la habilitación de suelo donde se desarrollará vivienda de interés social y prioritario con sus respectivos usos complementarios”

Como se observa, el objeto del convenio anterior difiere de lo dispuesto por el artículo 8 de la ley 1537 de 2012, por lo que, como ya se mencionó en el concepto sobre el cual se solicita su rectificación, los rendimientos financieros derivados de los recursos de propiedad del Distrito, deberán ser devueltos a este.

III. CONCLUSIONES

A manera de conclusión, esta Dirección y con las presiones hechas respecto a los objetos de los convenios, ratifica en todos sus apartes lo expuesto en el concepto No. 2022EE084971O1 del 31 de marzo de 2022 por lo que la ERU debe girar a la cuenta bancaria que indique la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de

Hacienda los rendimientos que se originaron por la administración de los recursos recibidos de la Secretaría, en virtud del Convenio Interadministrativo 464 del 30 de septiembre de 2016.

En la misma vía, y atendiendo a lo expuesto en el presente concepto, con relación al convenio interadministrativo 206 del 28 de agosto de 2014, se deberá girar tanto la suma pendiente por ejecutar a razón de **DIEZ MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$10.688.477.800)**, la cual deberá ser verificada por el ente competente, más los rendimientos financieros generados de la cifra en cuestión en los términos que ordena la norma.

Atentamente,

ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ

Directora Jurídica

Radicacion_Virtual@shd.gov.co

C.C. Sandra del Pilar Narváez Castillo. Dirección Distrital de Tesorería.

Revisado por: *Javier Mora González– Subdirector Jurídico de Hacienda*

Proyectado por: *Julián Camilo Ramírez Sánchez – Profesional Especializado - Subdirección Jurídico de Hacienda*