



Bogotá D.C.,

Doctora  
Bibiana Andrea Victorino Ramírez  
Directora de Lectura y Bibliotecas (e)  
Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte  
NIT. 899999061-9  
Carrera 8 No. 9 - 83  
Correo electrónico: [correspondencia.externa@scrd.gov.co](mailto:correspondencia.externa@scrd.gov.co)  
Bogotá D. C.

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 27.05.2024 15:21:25

Al Contestar Cite este Nr: 2024EE179421O1 Fol: 1 Anex: 0

**ORIGEN:**DESPACHO DIR. JURIDICA / MARCELA GOMEZ MARTINEZ

**DESTINO:**SECRETARIA DISTRITAL DE CULTURA RECREACION Y DEPORTE / BIBIANA ANDREA VICTORINO RAMÍREZ / BIBIANA A

**ASUNTO:** Concepto Jurídico. Administración y disposición de recursos en el marco de la ejecución del programa BiblioRed. Radicado SDH 2024ER084844O1

**OBS:**



**ASUNTO:** Solicitud de concepto – administración y disposición de recursos en el marco de la ejecución del programa BiblioRed. Radicado SDH 2024ER084844O1.

### CONCEPTO

Radicado Solicitud	2024ER084844O1
Descriptor general	Presupuesto
Descriptores especiales	Ingresos corrientes, recursos por aprovechamiento económico del espacio público, sanciones por mora, principio presupuestal Unida de Caja, Sistema de Cuenta Única Distrital, negocios fiduciarios.
Problema jurídico	<i>¿Es viable que la SDCRD, a través del operador de BiblioRed, pueda destinar o reinvertir los recursos recibidos por concepto de aprovechamiento económico de espacios y los recursos que ingresan por concepto multas, sanciones y reposición de libros, actualmente administrados en una fiducia mercantil, para el fortalecimiento del programa Biblored?</i>
Fuentes formales	Constitución Política de Colombia artículo 359. Leyes 9ª de 1989, 80 de 1993, 1801 de 2016, Ley, 2079 de 2021. Decretos Distritales 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital y 192 de 2021, 493 de 2023. Acuerdo Distrital 257 de 2006. Resolución SDH-191 de 2017. Jurisprudencia de la Corte Constitucional: Sentencias C-317 de 1998, C-262 2015 y C-057 de 2021.

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Directora (E) de Lectura y Bibliotecas de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD), a través del oficio 2024ER084844O1, ha solicitado a esta Dirección expida un concepto jurídico sobre la administración y disposición de los recursos generados por aprovechamiento económico de espacios, servicios al ciudadano y sanciones por mora, actualmente administrados en un patrimonio autónomo, para el fortalecimiento del programa BiblioRed.

### ANTECEDENTES

La Dirección de Lectura y Bibliotecas de la (SDCR) respecto del Programa Biblored indicó que el programa a la fecha es operado por un contratista, quien debe mantener la prestación del servicio público en las Bibliotecas y demás espacios de lectura que hacen parte de la Red de Bibliotecas Públicas de Bogotá - BiblioRed.

También señala que el contrato adjudicado cuenta con el respaldo presupuestal de recursos públicos asignados a la SDCRD en cada una de las vigencias. Con estos recursos se

[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)

Carrera 30 N° 25-90 Bogotá D.C. Código Postal 111311

PBX: +57(1) 601 338 50 00 - Información: Línea 195

NIT 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

respaldan el contrato adjudicado, se garantiza que el contratista provea los diferentes bienes y servicios requeridos para que las bibliotecas presten su servicio a la ciudadanía.

En la consulta se señala que los siguientes recursos son recaudados y administrados en una fiducia mercantil irrevocable de administración y pagos, con el fin de garantizar, como lo señala la consultante, que los recursos girados por la Secretaría se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente: los recursos a través de los cuales el operador cancela a los proveedores de bienes y servicios; los provenientes del aprovechamiento económico temporal, en los elementos constitutivos y complementarios del espacio público del Distrito Capital; los generados por la demora en la devolución de libros llevados por los ciudadanos o por el uso inadecuado de los mismos.

Para la Dirección de Lectura y Bibliotecas de la SDCRD, surgen las siguientes inquietudes:

*“1. ¿Es viable que la SDCRD, a través del operador de BiblioRed que se encuentre contratado previa licitación pública, pueda destinar o reinvertir los recursos recibidos por concepto de aprovechamiento económico de espacios gestionados por el contratista, recibidos de terceros que ingresan a las cuentas bancarias destinadas para este fin, como se ha hecho en los contratos anteriores desde 2013 hasta la fecha, en proyectos para el fortalecimiento de los programas y actividades de Biblored, dentro del plazo contractual del contrato adjudicado, si así se contempló previamente?”*

*2. ¿Los recursos que ingresan por concepto de sanciones por mora en la devolución y/o daño de material en préstamo a cargo de los usuarios de Biblored y que son recibidos por el operador de Biblored en las cuentas bancarias del patrimonio autónomo destinadas para este fin en el marco del contrato suscrito, pueden ser destinados o reinvertidos en el fortalecimiento de los programas y actividades de Biblored, dentro del plazo contractual del contrato adjudicado?”*

## **CONSIDERACIONES**

Es importante advertir que no corresponde a la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda la absolución de consultas concretas respecto a contratos en particular, como quiera que las entidades distritales gozan de autonomía en la ejecución de su presupuesto, a través de su gestión contractual, por ello se indicará de manera general a la luz de la normativa vigente el recaudo, administración y destinación de los recursos provenientes del aprovechamiento económico del espacio público y de recursos derivados de la gestión de las bibliotecas públicas Biblored, que actualmente realiza el contratista, a través de un patrimonio autónomo.

Para la expedición del concepto jurídico se analizarán los siguientes aspectos: (i) régimen presupuestal de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD); (ii) Ingresos públicos territoriales – Ingresos corrientes; (iii) el principio presupuestal de Unidad de Caja – Sistema Cuenta Única Distrital, (iv) Los negocios fiduciarios y (v) conclusiones.

### **1. Régimen presupuestal de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD)**

A través del Acuerdo Distrital 257 de 2006<sup>1</sup>, la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD), se cataloga como cabeza del sector Cultura, Recreación y Deporte, según se estableció en los artículos 91 y 94 de la norma referenciada.

<sup>1</sup> Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones

Concretamente, el artículo 94 *ídem*, se refirió a la naturaleza, el objeto y las funciones de la SDCRD, a la cual definió como, “un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera, que tiene por objeto orientar y liderar la formulación concertada de políticas, planes y programas en los campos cultural, patrimonial, recreativo y deportivo del Distrito Capital en coordinación con la Secretaría Distrital de Planeación y con la participación de las entidades a ella adscritas y vinculadas y la sociedad civil”. (Subraya ajenas al texto original)

De estas premisas, en materia presupuestal, se concluye que dada su condición de organismo que hace parte del Sector Central de la Administración Distrital, a la SDCRD le son aplicables las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996<sup>2</sup>, y su Decreto Reglamentario 192 de 2021, como quiera que conforma el Presupuesto Anual del Distrito Capital, según lo establece el artículo 2 del Decreto citado:

(...) **Artículo 2º. De la Cobertura del Estatuto.** El presente Estatuto consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto Anual del Distrito Capital que comprende el Presupuesto del Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Central Distrital y los Establecimientos Públicos Distritales que incluyen a los Entes Autónomos Universitarios. (...) (Subraya ajenas al texto original)

## 2. Ingresos públicos territoriales – Ingresos corrientes

Teniendo en cuenta que la SDCRD está sujeta a las normas orgánicas presupuestales del Distrito, se debe señalar que el artículo 3º del Decreto Distrital 192 de 2021<sup>3</sup> desagregó la composición del Presupuesto Anual del Distrito Capital contenido en el artículo 15 del Decreto Distrital 714 de 1996, de esta manera:

**“Artículo 3º. De la composición del Presupuesto Anual del Distrito.** El Presupuesto Anual del Distrito Capital se compone de: rentas e ingresos, gastos y disposiciones generales. Las rentas e ingresos del Presupuesto Anual del Distrito Capital contendrán, todos los ingresos por los cuales las entidades reciben recaudos efectivos, a partir de los cuales realizan las proyecciones de ingreso durante el proceso de programación presupuestal, mediante la estimación de los ingresos corrientes, y los recursos de capital.

Los ingresos corrientes se clasifican en tributarios y no tributarios e incluyen los conceptos de ingreso que cuentan con las siguientes características:

- Ser recursos recurrentes para las entidades territoriales;
- Su base de cálculo y su trayectoria histórica permiten estimar con cierto grado de certidumbre el volumen de ingresos; y
- Este volumen aproximado de ingresos sirve de referente para la elaboración del presupuesto anual.

Los ingresos corrientes tributarios corresponden a los impuestos directos e indirectos.

Los ingresos corrientes no tributarios comprenden las tasas y derechos administrativos, contribuciones, derechos por monopolios, multas, venta de bienes y servicios, y transferencias corrientes.

Los ingresos de capital comprenden los recursos obtenidos por transferencias de capital (donaciones y convenios), recursos del crédito, recursos del balance, disposición de activos, rendimientos financieros y otros de la misma naturaleza, que ingresan al tesoro público de manera esporádica.

<sup>2</sup> Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital

*Los gastos incluyen la totalidad de las apropiaciones en funcionamiento, inversión y servicio de la deuda. (...)* (Subraya ajena al texto original)

Para el caso objeto de estudio, resulta pertinente analizar la naturaleza de los ingresos corrientes, constituidos por las rentas o recursos públicos más significativos que permiten financiar los gastos corrientes, puesto que son recursos de carácter permanente con los cuales el nivel nacional y las entidades territoriales pueden llevar a cabo su política de gasto público de manera planificada.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado las propiedades de los ingresos corrientes, recurriendo a sentencias hito de la misma corporación:

*“(...) La Corte ha reconocido algunos rasgos constitucionales inherentes a los ingresos corrientes. Desde la sentencia C-423 de 1995 esta Corporación ha señalado como propiedades de los ingresos corrientes: (i) su regularidad, lo cual significa que son rentas percibidas con relativa estabilidad, y tienen vocación de permanencia por lo cual su recaudo puede predecirse con suficiente certidumbre; (ii) su base de cálculo y su trayectoria histórica permiten predecir el volumen de ingresos públicos con grado semejante de certeza; (iii) aunque conforman una base aproximada, es sin embargo una base cierta, que sirve de referente en consecuencia para la elaboración del presupuesto anual; (iv) constituyen disponibilidades normales del Estado, que como tales se destinan a atender actividades rutinarias. (...)”<sup>4</sup>.*

Los ingresos corrientes no tributarios son los recursos que se obtienen por diferentes conceptos como los percibidos por sanciones, venta de bienes y servicios, aprovechamiento económico del espacio y precios públicos.

En consonancia con lo anterior, cabe referir que la Secretaría Distrital de Hacienda expidió la Resolución No. SDH-191 de 2017, que adoptó el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital, en el cual se especificó cuáles son los ingresos corrientes no tributarios, de este modo:

**“Los Ingresos corrientes se clasifican en:**

**(...)**

**Ingresos no tributarios:** *Esta categoría incluye los ingresos que percibe el Distrito Capital que son de carácter obligatorio y se generan por la prestación de un servicio público, por la explotación de bienes, por imposición de sanciones, por participación en los beneficios de bienes o servicios y demás recursos que se reciban en forma periódica, pero que no se clasifican en el ítem anterior.*

**(...)**

• **Multas:** *Rentas originadas por sanciones económicas impuestas por el incumplimiento de normas u obligaciones fiscales.*

**(...)**

• **Derechos:** *Ingresos establecidos por Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.*

**(...)”** (Subraya ajena al texto original)

Descendiendo al caso que ocupa nuestro interés, es posible entonces catalogar como auténticos ingresos corrientes no tributarios del Distrito Capital, aquellos pagos que efectúan las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, derivados del aprovechamiento temporal de espacios de las bibliotecas del Distrito, tales como parqueaderos, cafeterías, auditorios, salas de música, entre otros, al igual que el pago de multas y/o sanciones ocasionadas por las demoras o daños en las colecciones del programa Biblored.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-262 2015.

No obstante, vale hacer una precisión legal respecto de los ingresos generados por concepto de aprovechamiento económico de espacios públicos o bienes fiscales del Distrito, toda vez que tienen una regulación especial en el ordenamiento jurídico vigente distrital. El artículo 139 de la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana define el espacio público como:

*“(...) el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.*

*Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.*

*Parágrafo 1°. Para efectos de este Código se entiende por bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo 674 del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios, granjas experimentales, lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica.*

*Parágrafo 2°. Para efectos de este Código se entiende por bienes de uso público los que permanentemente están al uso, goce, disfrute de todos los habitantes de un territorio, como por ejemplo los parques, caminos o vías públicas y las aguas que corren”.*

El artículo 7º de la Ley 9ª de 1989, modificado por el artículo 40 de la Ley 2079 de 2021, establece la facultad reglamentaria de los alcaldes respecto de la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público, por ello en el Distrito Capital se expidió el Decreto 493 de 2023<sup>5</sup>, cuyo objeto es reglamentar la administración y el aprovechamiento económico del espacio público, así como prevenir su ocupación indebida, con el propósito de garantizar su integridad, y asegurar su uso, disfrute y beneficio por parte de la ciudadanía, en consonancia con los principios de acceso universal y la igualdad de oportunidades.

El artículo 7º *ídem* puntualizó que el aprovechamiento económico del espacio público debe generar una retribución al Distrito Capital para contribuir a su sostenibilidad. Las autorizaciones para el desarrollo de actividades con aprovechamiento económico del espacio público deben garantizar la integridad, uso común y libre acceso del espacio público cuando se realicen actividades de aprovechamiento económico, así como velar porque cada elemento del espacio público se utilice para los propósitos que fue destinado o los que le sean

<sup>5</sup> “Por medio del cual se reglamenta la administración y el aprovechamiento económico del espacio público en el Distrito Capital (...)”

compatibles, en consonancia con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial y las normas que lo reglamenten, sin perjuicio de su multifuncionalidad y vitalidad para mejorar la experiencia de cada elemento.

Dentro de las actividades de aprovechamiento económico permitidas en el espacio público, el artículo 8° de la norma en cita prevé, entre otras, las actividades de aprovechamiento en bienes fiscales, definidas como, “las actividades que se realizan en bienes inmuebles de propiedad de entidades públicas distritales, de acuerdo con los usos permitidos en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen y actividades complementarias o compatibles. Puede incluir la realización de actividades solicitadas por comunidades o particulares que involucren participación de personas, de acuerdo con las condiciones del respectivo bien”.

En cuanto a la retribución del aprovechamiento económico del espacio público y su correspondiente recaudo, el precitado decreto distrital dispone lo siguiente:

**“Artículo 26. Retribución por aprovechamiento económico del espacio público.** La retribución por el aprovechamiento económico del espacio público corresponde a la contraprestación económica, en dinero, en especie o mixta, que tiene derecho a percibir el Distrito Capital por permitir la utilización o explotación temporal de un elemento del espacio público con fines económicos, acorde con lo dispuesto en el artículo 548 del Decreto Distrital 555 de 2021. (...)” (Subraya ajena al texto original)

**“Artículo 27. Recaudo de la retribución por aprovechamiento económico del espacio público.** El pago en dinero de la retribución económica por aprovechamiento económico del espacio público que corresponda a autorizaciones e instrumentos que expidan las entidades del Sector Central de la Administración Distrital, deberá realizarse de forma anticipada en las cuentas o mediante los mecanismos que establezca para tal fin la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda o la dependencia que haga sus veces.

La Secretaría Distrital de Hacienda definirá los procedimientos para el recaudo de los recursos e inversiones en el espacio público de las entidades del Sector Central de la Administración y los asignará de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Distrital 555 de 2021 y en el presente decreto o los actos que los modifiquen.  
(...)

Parágrafo 1. Salvo las excepciones contempladas en el presente decreto, o normas de igual o superior jerarquía, todo contrato o acto administrativo que permita realizar actividades con motivación económica, implicará el pago de la retribución establecida en este decreto, o en las normas que lo modifiquen o sustituyan, conforme a los términos y trámites fijados para el efecto en el presente acto administrativo.  
(...)

Parágrafo 3. La retribución económica por explotación económica de infraestructura pública se regirá por lo dispuesto en las normas distritales que regulen la materia, conforme a lo dispuesto en el artículo 549 del Decreto Distrital 555 de 2021<sup>6</sup>, siguiendo el procedimiento de autorización y cobro que se defina en dichos actos o aquellos que lo modifiquen o sustituyan”. (Subraya ajena al texto original)

La mencionada regulación prevé un esquema de recaudo para los recursos provenientes del aprovechamiento del espacio público, el cual debe realizarse de forma anticipada en las cuentas o mediante los mecanismos que establezca para tal fin la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda, ello en virtud del principio de Unidad de Caja, desarrollado por el Sistema de Cuenta Única Distrital, como pasa más adelante a analizarse.

<sup>6</sup> “Artículo 549. Retribución por explotación económica de la infraestructura pública. Es un instrumento de financiación que permite la explotación económica de las infraestructuras públicas, los elementos y bienes que la componen o conforman a través de servicios conexos y los usos del suelo permitidos en estas áreas en el marco del presente plan. Los recursos provenientes o resultantes de este instrumento se orientarán a financiar la gestión del suelo, la construcción, la operación, el mantenimiento, la adecuación, la dotación, la administración y la sostenibilidad física de dicha infraestructura pública de acuerdo con lo dispuesto en el presente plan (...)”. (Subrayas fuera de texto)

En cuanto a los ingresos percibidos por concepto de sanciones por mora en la devolución y/o daño de material en préstamo a cargo de los usuarios de Biblored, solo se menciona en la consulta que en las licitaciones públicas para operar Biblored se han establecido reglas en diferentes anexos, en los que se dan las pautas sobre los usos permitidos, las tarifas, horarios, entre otros, requeridos para permitir el uso temporal de los espacios por parte de personas naturales o jurídicas (públicas o privadas), en virtud del principio presupuestal de legalidad<sup>7</sup> estos recursos deben tener un sustento legal para que ingresen al erario público.

### 3. El principio de Unidad de Caja – Sistema Cuenta Única Distrital

En materia presupuestal, nuestro ordenamiento jurídico establece la Unidad de Caja como uno de sus principios cardinales, conforme al cual, con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital, se debe atender el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tal como lo dispone el artículo 13 del Decreto Distrital 714 de 1996, cuyo tenor literal es el siguiente:

*“(…) **ARTÍCULO 13º. De los Principios del Sistema Presupuestal.** Los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital se definen de la siguiente forma: ...”*

*(...)*

***e) Unidad de Caja.** Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto Anual del Distrito Capital, salvo las excepciones contempladas en la Ley. (Acuerdo 24 de 1995, art. 11º, lit. f) (...)* (Subraya ajena al texto original)

En virtud de ello, por regla general, con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital, se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la entidad territorial respectiva, lo cual se traduce en que todos sus ingresos, sin importar su origen, se incluyen en una sola cuenta única de la entidad territorial, con la cual se pueden pagar todos los gastos autorizados en el presupuesto.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-057 de 2021<sup>8</sup> señaló sobre este principio, particularmente, lo siguiente:

*“El principio de unidad de caja es inherente al sistema presupuestal, según lo establecido en el artículo 11 del EOP. De acuerdo con este principio, “[c]on el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación”. Así lo establece el artículo 16 ibídem. En la práctica, el principio supone “que la totalidad de los [recursos] públicos deben ingresar sin previa destinación a un fondo común desde donde se asignan a la financiación del gasto público (Sentencia C-748 de 2011)”<sup>9</sup> (Subraya ajena al texto original)*

En cuanto a las excepciones al principio de Unidad de Caja, el artículo 359 de la Constitución Política previó que no puede haber rentas de destinación específica, exceptuando: (i) las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; (ii) las destinadas para inversión social; y (iii) las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

<sup>7</sup> Artículo 13 del Decreto Distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, cuando señala: “(...) Legalidad. En el presupuesto de cada Vigencia Fiscal no podrán incluirse ingresos, contribuciones o impuesto que no figuren en el Presupuesto de Rentas, o gastos que no estén autorizados previamente por la Ley, los Acuerdos Distritales, la Resoluciones del CONFIS, o las Juntas Directivas de los establecimientos Públicos o las Providencias Judiciales debidamente ejecutoriadas, ni podrán incluirse partidas que no correspondan a las propuestas por el Gobierno para atender el Funcionamiento de la Administración y el Servicio de la Deuda. (Acuerdo 24 de 1995, art. 11º, lit. a). (...)”

Sin embargo, la misma Corte Constitucional en Sentencia C-317 de 1998 estableció un límite consistente en que: “(...) *no basta que una ley defina la destinación específica de una renta para financiar cualquier tipo de gasto a cualquier entidad pública. Se requiere además, que ese gasto o esa entidad quepan dentro del concepto de gasto social (...)*”

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto se debe entender que el Principio de la Unidad de Caja se aplica a los recursos corrientes propios o de libre destinación del Distrito Capital, para lo cual se constituye el Sistema de la Cuenta Única Distrital CUD como el mecanismo mediante el cual 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.

*“Artículo 28°. Cuenta Única Distrital. En desarrollo del principio presupuestal de Unidad de Caja, la Secretaría Distrital de Hacienda, por medio de la Dirección Distrital de Tesorería, aplicará el mecanismo de Cuenta Única Distrital mediante el cual debe recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar y/o disponer los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local.*

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

*El pago o traslado de recursos se realizará según las apropiaciones y el Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC.*

*El (la) Tesorero (a) Distrital establecerá los calendarios, flujos de información y procedimientos que sean necesarios para el funcionamiento de la Cuenta Única Distrital. (...)* (Subraya ajena al texto original)

De acuerdo con este Sistema, cada una de las entidades es ordenadora del gasto y la Dirección de Tesorería Distrital, como administradora de la Cuenta Única actúa como recaudadora, administradora y pagadora de las órdenes de gasto de las entidades públicas del nivel distrital. Esto, de acuerdo con el artículo 87 del Decreto Distrital 714 de 1996<sup>10</sup>.

Dentro del Sistema de CUD, se encuentra la función de recaudo de los recursos públicos que ingresan al Presupuesto Anual del Distrito Capital, para el efecto el artículo 59 del Decreto Distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, establece la Ejecución Activa del presupuesto distrital, en los siguientes términos:

*“Artículo 59 Ejecución Activa del presupuesto: Corresponde a la Secretaría de Hacienda Distrital efectuar el recaudo de las rentas y recursos de capital del Presupuesto Anual del Distrito Capital, por conducto de las oficinas de manejo de sus dependencias o de las Entidades de derecho público o privado delegadas para el efecto. Se exceptúan los recursos que son recaudados directamente por los Establecimientos Públicos del orden Distrital.* (Subraya ajena al texto original)

Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 28 del Decreto Distrital 192 de 2021, dispone que la Secretaría Distrital de Hacienda, a través de la Dirección Distrital de Tesorería, recaudará, directamente o mediante contratos o convenios con entidades del sector financiero, los ingresos corrientes tributarios y no tributarios, los recursos de capital y las transferencias nacionales y territoriales, a favor del Distrito Capital.



Bajo esta directriz, el Decreto Distrital 192 de 2021 dentro del mecanismo de la Cuenta Única Distrital desarrolla la función de recaudo a cargo de esta Secretaría, en los siguientes términos:

**“Artículo 29°. Del recaudo. La Secretaría Distrital de Hacienda a través de la Dirección Distrital de Tesorería recaudará, registrará y legalizará los ingresos a favor del Distrito Capital.**

(...)

**La legalización de los ingresos se realizará en el Sistema de Información Financiera de la Secretaría Distrital de Hacienda, cuando se reciban los abonos efectivos en las cuentas bancarias de la Dirección Distrital de Tesorería y se cuente con el reporte de la entidad financiera recaudadora y/o con todos los soportes que contengan la información pertinente, completa y correcta, o al momento de recepción de los recursos a través de los mecanismos financieros que la Dirección Distrital de Tesorería disponga para el efecto, según sea el caso.**

*Para estos efectos, todas aquellas personas naturales y jurídicas públicas y privadas, que realicen consignaciones bancarias y/o transferencias electrónicas a cuentas bancarias de la Dirección Distrital de Tesorería, tienen la obligación de remitir al correo electrónico [recaudoconceptosvarios@shd.gov.co](mailto:recaudoconceptosvarios@shd.gov.co) de la Oficina de Gestión de Ingresos de esta Dirección, a los tres (3) días hábiles siguientes de realizada la operación y una vez se compruebe que ésta fue exitosa, todos los soportes y la información detallada que permita realizar la legalización completa y oportuna de los recursos recibidos, según su naturaleza.”* (Subraya ajena al texto original)

Por lo anterior, con base en las facultades otorgadas por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y el Decreto Distrital 192 de 2021, le corresponde a la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda efectuar el recaudo de los ingresos corrientes, tanto tributarios como no tributarios distritales, entre otros.

#### **4. Negocios fiduciarios**

Respecto de los negocios fiduciarios autorizados para las entidades estatales se debe citar el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, “*Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*”.

*“Artículo 32. De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación*

(...)

*Los encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el numeral 20 del artículo 25 de esta Ley.*

(...)

*Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia pública sólo podrán celebrarse por las entidades estatales con estricta sujeción a lo dispuesto en el presente estatuto, únicamente para objetos y con plazos precisamente determinados. En ningún caso las entidades públicas fideicomitentes podrán delegar en las sociedades fiduciarias la adjudicación de los contratos que se celebren en desarrollo del encargo o de la fiducia pública, ni pactar su remuneración con cargo a los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos se encuentren presupuestados.*

(...)

*Los actos y contratos que se realicen en desarrollo de un contrato de fiducia pública o encargo fiduciario cumplirán estrictamente con las normas previstas en este estatuto, así como con las disposiciones fiscales, presupuestales, de interventoría y de control a las cuales esté sujeta la entidad estatal fideicomitente.*

(...)

La fiducia que se autoriza para el sector público en esta Ley, nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio de la respectiva entidad oficial, sin perjuicio de las responsabilidades propias del ordenador del gasto. A la fiducia pública le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta Ley. (...)”.

Como se observa, en los negocios fiduciarios las entidades públicas deberán procurar la administración de recursos públicos, a través de encargo fiduciario donde se hace el traslado de recursos a la fiducia para su administración, sin perder la titularidad de éstos.

Igualmente, en relación con los negocios fiduciarios que tienen como fuente los recursos del Presupuesto Anual del Distrito Capital, en los cuales la entidad pública giradora es fideicomitente o beneficiaria, el artículo 27 del Decreto Distrital 192 de 2021 dispuso que sus saldos deben ser registrados a favor del Distrito Capital, así:

**“Artículo 27°. Ejecución eficiente de recursos públicos.** Los recursos provenientes del Presupuesto Anual del Distrito Capital transferidos a entidades financieras deberán tener como objeto atender los compromisos y obligaciones en desarrollo de las apropiaciones presupuestales. En los negocios fiduciarios instrumentados para el pago de obligaciones futuras, los cronogramas de giros deberán ser consistentes con el avance del cumplimiento de su objeto. Las entidades contratantes deberán garantizar que se realice una ejecución oportuna de los recursos depositados en los negocios fiduciarios.

Los excedentes de liquidez de dichos convenios y negocios fiduciarios serán invertidos conforme al marco legal aplicable a su forma de administración y a la naturaleza de los recursos.

Los saldos de recursos girados a convenios de cofinanciación o negocios fiduciarios que tengan como fuente el Presupuesto Anual del Distrito Capital y en donde la entidad pública giradora sea fideicomitente y/o beneficiaria, entre ellos a patrimonios autónomos, serán registrados a favor del Distrito, con excepción de aquellos que correspondan a proyectos de agua potable y saneamiento básico, y los recursos de previsión, seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico y en donde se administren rentas parafiscales.” (Subraya ajena al texto original)

Así los hechos, la SDCRD deberá evaluar el recaudo, la administración y pago de los recursos que financian el programa de BiblioRed a través de un patrimonio autónomo, toda vez que normas orgánicas presupuestales de mayor jerarquía establecen que los ingresos corrientes distritales serán recaudados por la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda, a través del Sistema de Cuenta Única Distrital para atender la financiación del gasto público.

## CONCLUSIONES

Conforme a lo anteriormente expuesto, se procede a dar respuesta a los interrogantes planteados, en los siguientes términos:

**“1. ¿Es viable que la SDCRD, a través del operador de BiblioRed que se encuentre contratado previa licitación pública, pueda destinar o reinvertir los recursos recibidos por concepto de aprovechamiento económico de espacios gestionados por el contratista, recibidos de terceros que ingresan a las cuentas bancarias destinadas para este fin, como se ha hecho en los contratos anteriores desde 2013 hasta la fecha, en proyectos para el fortalecimiento de los programas y actividades de BiblioRed, dentro del plazo contractual del contrato adjudicado, si así se contempló previamente?”**

**2. ¿Los recursos que ingresan por concepto de sanciones por mora en la devolución y/o daño de material en préstamo a cargo de los usuarios de Biblored y que son recibidos por el operador de Biblored en las cuentas bancarias del patrimonio autónomo destinadas para este fin en el marco del contrato suscrito, pueden ser destinados o reinvertidos en el fortalecimiento de los programas y actividades de Biblored, dentro del plazo contractual del contrato adjudicado?”**

Los recursos provenientes de los pagos que efectúan las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, por concepto de aprovechamiento temporal o alquiler de espacios de las bibliotecas, son ingresos corrientes regulados en el Decreto Distrital 493 de 2023, donde se establece que la Secretaría Distrital de Hacienda definirá los procedimientos para el recaudo de los recursos e inversiones en el espacio público de las entidades del Sector Central de la Administración y los asignará de acuerdo con lo dispuesto en los Decretos Distritales 555 de 2021 y 493 de 2023.

En cuanto a los pagos derivados de multas o sanciones por demora o daño en las colecciones del proyecto Biblored, que son recibidos por el operador del programa Biblored, también son ingresos corrientes no tributarios del Distrito Capital que al igual que los de aprovechamientos deben ser recaudados, administrados a través del Sistema de Cuenta Única Distrital por la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda.

En el caso bajo estudio, si bien es cierto que estos recursos vienen siendo consignados en una fiducia mercantil para la administración y manejo de los recursos financieros necesarios para la ejecución del contrato, este negocio fiduciario no se encuentra dentro de las excepciones al principio presupuestal de Unidad de Caja, conforme a las normas referenciadas a lo largo del presente concepto, como quiera que no existe norma especial que haya determinado que tales recursos deban tener una destinación específica o un tratamiento diferente, por ello deberán ingresar sin previa destinación a la CUD desde donde se asignan a la financiación del gasto público.

Así los hechos, en criterio de esta Dirección Jurídica y al tenor de lo dispuesto en la normativa anteriormente referenciada, los recursos en mención deben ser consignados en la Dirección Distrital de Tesorería de esta Secretaría, conforme a lo previsto en los artículos 27, 28 y 29 del Decreto Distrital 192 de 2021, y demás disposiciones concordantes.

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

Cordialmente,

**Marcela Gómez Martínez**

Directora Jurídica

Correo: [radicacionhaciendabogota@shd.gov.co](mailto:radicacionhaciendabogota@shd.gov.co)

Proyectado por:	Guillermo Alfonso Maldonado Sierra – Profesional Especializado SJH	
Revisado por:	Clara Lucía Morales Posso – Asesora DJ	