



Bogotá, D. C.
 Doctora
 Sandra Narváez Castillo
 Tesorera Distrital
 Secretaría Distrital De Hacienda
 Carrera 30 # 25 -90
snarvaez@shd.gov.co
 NIT 899999061
 Bogotá D. C.

CONCEPTO

Radicado Solicitud	2024IE018602O1
Descriptor general	Presupuesto, Tesorería, Contabilidad
Descriptores especiales	Implementación de la CUD en el manejo de los recursos del Fondo – FEST y ATENEA, Propiedad y tratamiento de los rendimientos financieros generado por recursos administrados en el Fondo Cuenta ATENEA, personería jurídica de la agencia ATENEA, Principio de anualidad.
Problema jurídico	Buscando promover el buen manejo de los recursos asignados a la Agencia ATENEA y su fondo cuenta, y dado que la Tesorería Distrital debe aplicar el mecanismo de Cuenta Unica Distrital (CUD), se requiere: i) verificar la viabilidad del manejo del Fondo Distrital para la Financiación de la Educación Superior - FONDO FEST dentro del mecanismo CUD; ii) aclarar el destino de todos los recursos de que trata el artículo 3° del Acuerdo 037 de 1999 y sus modificaciones; iii) verificar la viabilidad de la liquidación de los recursos de cada uno de los depósitos y su posterior disponibilidad para que la agencia ATENEA pueda darles ejecución y iv) con base en la naturaleza del Fondo Cuenta, aclarar si pertenece al presupuesto del Distrito.
Fuentes formales	Constitución Política Ley 489 de 1998; Ley 819 de 2003 Decreto Ley 1421 de 1993; Decreto Nacional 111 de 1996 Acuerdo Distrital 037 de 1999; Acuerdo Distrital 810 de 2021; Acuerdo Distrital 927 de 2024 Decreto Distrital 714 de 1996; Decreto Distrital 273 de 2020; Decreto Distrital 192 de 2021 Conceptos Jurídicos Nos. 2021IE024917O1; 2023IE008589; 2023IE012493O1, 2023IE002517O1, 2023EE058149O1 de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda Concepto C.E. 2222 de 2015 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

De conformidad con el Decreto Distrital 237 de 2022 que modificó el Decreto Distrital 601 de 2014, es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, entre otras, absolver las consultas relacionadas con las temáticas de tesorería, contractuales, administrativas, presupuestales, contables, de crédito público y las que le sean encomendadas por el Secretario Distrital de Hacienda, por lo tanto, le competente pronunciarse en el asunto objeto de la consulta.

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

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Tesorería Distrital de la Secretaría Distrital de Hacienda, eleva consulta con el fin de aclarar diversos aspectos respecto a: i) la viabilidad del manejo del Fondo Distrital para la Financiación de la Educación Superior – FONDO FEST dentro del mecanismo de Cuenta Única Distrital (en adelante CUD); ii) Establecer el destino de los recursos de que trata el artículo 3° del Acuerdo Distrital 037 de 1999¹ y sus modificaciones; iii) la viabilidad de la liquidación de los recursos de cada uno de los depósitos y su posterior disponibilidad para que la Agencia ATENEA pueda darles ejecución y; iv) con ocasión a la naturaleza del Fondo Cuenta, aclarar si pertenece o no al presupuesto distrital y puede recibir su asignación de manera directa.

Con base en lo anterior, se transcriben los interrogantes planteados:

“(…) 1. ¿Es viable manejar dentro del mecanismo de Cuenta Única Distrital -CUD los recursos pertenecientes al Fondo FEST? Esto considerando que, los recursos manejados allí son del Distrito y debe sujetarse el principio de anualidad.

2. Teniendo en cuenta que la agencia ATENEA se encuentra en el proceso de incorporación a la Cuenta Única Distrital -CUD- además que, atendiendo a lo dispuesto en los Decretos Distritales 192 de 2021 y 714 de 1996 y que los recursos no deben ser administrados bajo la modalidad de recursos administrados ¿es viable la liquidación o liberación de los recursos dispuestos en los depósitos constituidos con instrucción de dicha entidad? y ¿el manejo de los recursos de las subcuentas que componen el Fondo Cuenta Atenea mediante el mecanismo ordinario de pagos para el 2024 reintegrando a cada entidad los recursos para que sean incorporados como recurso de capital?

De ser positiva la respuesta a la anterior cuestión ¿cómo sería lo procedente para que dichos recursos vuelvan a estar disponibles para la ejecución presupuestal de la agencia Atenea?

3. Teniendo en cuenta que el Fondo Cuenta Atenea no tiene NIT, siendo ejecutados los recursos pese a ello ¿no debería pertenecer al presupuesto y recibir su asignación presupuestal directamente? Teniendo en cuenta lo anterior ¿este Fondo Cuenta Atenea tiene atribuciones para generación de CDPs y CRPs dado que carece de personería jurídica?

4. Sumado a lo anterior ¿Está bien interpretar que el control de los recursos que se deben destinar al Fondo cuenta Acumulativo debería llevarse como un recurso administrado, es decir, que la entidad los ejecute presupuestalmente y los entregue a Tesorería para su administración? Observando que dicha figura se pierde el control presupuestal.

5. ¿Está bien interpretar que un fondo cuenta acumulativo implica no seguir las reglas presupuestales ni el principio de anualidad? Y en ese sentido, en el marco del estudio jurídico del asunto ¿es procedente que los recursos del Fondo Cuenta cumplan los procedimientos y reglas presupuestales, respetando el principio de anualidad? (…)”.

¹ [Acuerdo Distrital 037 de 1999](#) “Por el cual se crea el Fondo Distrital para la Financiación de la Educación Superior de los Mejores Bachilleres de los Estratos 1 y 2 y se dictan otras disposiciones” Derogado por el art. 320, Acuerdo Distrital 927 de 2024.

I. CONSIDERACIONES

Para efectos de dar respuesta a estos interrogantes, se abordarán los siguientes puntos: (i) principios presupuestales y mecanismo de cuenta única; (ii) Aspectos jurídicos y presupuestales de los fondos cuenta especiales; (iii) Naturaleza jurídica del Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”; (iv) Consideraciones sobre los recursos administrados a través del Fondo; (v) Titularidad y destinación de los rendimientos financieros generados por los recursos propios y no propios de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”; (vi) Manejo Tesoral del Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA” y; (vii) Conclusiones.

1. Principios presupuestales y mecanismo cuenta única

En este aparte se desarrollarán los principios presupuestales de anualidad y unidad de caja, así como lo pertinente respecto al mecanismo de cuenta única - CUD.

1.1. Principio presupuestal de anualidad

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 819 de 2003², la programación presupuestal de las entidades territoriales se desarrollará de manera tal que puedan ejecutar durante cada vigencia fiscal la totalidad de las apropiaciones correspondientes, esto sin perjuicio de la figura de las reservas presupuestales que se constituyen como excepción al principio de la anualidad presupuestal.

Lo anterior, en la medida en que el citado artículo 8° no establece que las apropiaciones incluidas en el presupuesto anual deban ser ejecutadas en su integridad en la misma vigencia fiscal³.

En la misma vía y de acuerdo con lo ya conceptuado por la Dirección Jurídica⁴, el principio presupuestal de anualidad se fundamenta en la necesidad de estimación de ingresos y la autorización de gastos para el año a ejecutar, de conformidad con el artículo 346⁵ de

2 [Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"](#). "(...) Artículo 8°. Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes. (...)"

3 [Aspectos jurídicos de las finanzas públicas territoriales](#). Segunda Edición. (Pazos Galindo et al., 2024, p. 140)

4 [Concepto Jurídico 2023IE01293O1 de la Secretaría Distrital de Hacienda del 20 de Abril de 2023](#). ¿Es procedente legalizar gastos de honorarios que se deben reconocer y pagar a los auxiliares de la justicia que actúan en los diferentes procesos judiciales, de cobro coactivo y administrativo, correspondientes a la vigencia 2022, con cargo a la caja menor constituida para la vigencia 2023?

5 (Constitución Política De Colombia, 1991, Artículo 346). <Inciso 1o. modificado por el artículo 3o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

la Constitución Política, el cual es recogido por el artículo 14 del Decreto 111 de 1996⁶, de la siguiente manera:

(...) ARTICULO 14. ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. (...)

En cuanto a la normativa Distrital, este principio presupuestal se encuentra en el artículo 13 del Decreto Distrital 714 de 1996⁷, el cual menciona:

(...) ARTÍCULO 13º. De los Principios del Sistema Presupuestal. Los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital se define de la siguiente forma: (...)

(...) c) Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha, y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. (...)

Con base en lo anterior, las autoridades no podrán adquirir compromisos con posterioridad al 31 de diciembre de cada año que afecten las apropiaciones presupuestales de la anualidad que se cierra, debiendo abstenerse de comprometer vigencias presupuestales futuras, toda vez que, los ingresos y gastos deberán ejecutarse en el año que se causan.

Sin perjuicio de lo anterior, el alcance del principio de anualidad puede atenuarse cuando se le relaciona con el principio de planeación, en específico, cuando se requieren apropiaciones en las próximas anualidades presupuestales para llevar a cabo proyectos cuya ejecución requieren de varias vigencias fiscales⁸.

Como conclusión de lo anterior se puede mencionar que, el principio de anualidad exige el agotamiento de los gastos autorizados en el presupuesto durante el mismo año para el cual han sido aprobados, so pena de que caduquen⁹.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.(...)"

6 [Decreto 111 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".

7 [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](#) Artículo 13º. De los Principios del Sistema Presupuestal. Los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital se define 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. (...)"

8 Restrepo Salazar, 2014. "Derecho Presupuestal Colombiano" segunda edición, página 186 se refiere a la Vigencias Futuras "La vigencia futura no es otra cosa que la autorización impartida para afectar presupuestos futuros con apropiaciones autorizadas con antelación a la apropiación de dichos presupuestos. Es, evidentemente, una excepción al principio de anualidad, puesto que la autorización de dichos gastos se formaliza antes de que se aprueben las vigencias en las que se van a ejecutar; y a su turno, la vida jurídica de dichas autorizaciones se prolonga a lo largo de varias vigencias."

9 (Naranjo Flores & Cely Cubides, 1969, p. 248) Excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/2729>

1.2. Principio presupuestal de unidad de caja

Como lo mencionara esta Dirección Jurídica en concepto 2021IE024917O1¹⁰, la administración y gestión de recursos públicos se debe regir por el Principio Presupuestal de Unidad de Caja, el cual consiste en administrar los recursos a cargo de los organismos públicos en una tesorería central, desde la cual se realice una ejecución efectiva del presupuesto aprobado, mediante el pago y transferencia oportuna de las obligaciones a cargo de la entidad, conforme a la programación establecida.

Para la Corte Constitucional¹¹ este principio presupuestal, en sintonía con el artículo 12 de la Ley 38 de 1989¹², plantea el manejo unitario de los fondos públicos sin discriminación de su origen o fuente, sumándolos en una caja común la cual se destinará a cumplir con los objetivos establecidos en el presupuesto aprobado, el cual, en todo caso, no es absoluto, toda vez que, una gran porción de estos ingresos ha sido comprometida en el financiamiento de actividades específicas en pro del cumplimiento de los fines de la entidad para la cual se asignó dicha partida presupuestal, razón por la cual el Estado no puede disponer libremente de tales recursos, pues las normas legales han predeterminado que sean destinadas a fines específicos¹³.

Para el caso del Distrito, el citado principio fue consagrado en el artículo 138 del Decreto Ley 1421 de 1993¹⁴ y los artículos 13 y 83 del Decreto Distrital 714 de 1996¹⁵, reglamentado posteriormente por el Decreto Distrital 192 de 2021¹⁶, así:

(...) Decreto Distrital 714 de 1996. “(...) 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 (...).” (El texto proviene del Acuerdo Distrital 24 de 1995, art. 74º). (Resaltado fuera del texto)

Decreto Distrital 192 de 2021. “(...) Artículo 28º. 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.**

¹⁰ [Concepto Jurídico 2021IE024917O1 de la Secretaría Distrital de Hacienda del 10 de diciembre de 2021](#) “¿Aplica a la totalidad de los recursos de los establecimientos públicos, de quien son sus rendimientos?”

¹¹ (Sentencia C-478 de 1992. Acción pública de inconstitucionalidad en contra Artículo 94 de la Ley 38 de 1989, 1992)

¹² [Ley 38 de 1989](#) Normativo del Presupuesto General de la Nación

¹³ Contraloría General de la República, “Economía pública y control fiscal”, 1987.

¹⁴ [Decreto Ley 1421 de 1993. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá](#) Artículo 138. “(...)Principios presupuestales. En la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto distrital se observarán los siguientes principios: (...) Unidad de caja. Con los ingresos que se recauden se podrá atender el pago de los compromisos adquiridos con cargo a las apropiaciones presupuestales.

¹⁵ [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](#) Artículo 13º. De los Principios del Sistema Presupuestal. Los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital se define 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. (...)”

¹⁶ [Decreto Distrital 192 de 2021 “Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones”](#)

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.

Respecto de los recursos de los establecimientos públicos se establecerá un mecanismo transitorio hasta tanto se implemente el sistema informático que permita su plena implementación. En consecuencia, los establecimientos públicos podrán continuar transitoriamente con las funciones de recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar o disponer respecto de sus recursos propios, asignados y transferidos, mientras se implementa gradualmente la Cuenta Única Distrital. (...)" (Resaltado fuera del texto)

En consecuencia, el principio de Unidad de Caja se materializa en el Distrito a través de la Cuenta Única Distrital - CUD, lo cual establece una obligación para las entidades del nivel central y descentralizado asimiladas presupuestalmente a establecimientos públicos.

1.3. Mecanismo Cuenta Única

Respecto al mecanismo de cuenta única distrital es válido mencionar que, se trata de una herramienta desarrollada en aras de dar cumplimiento al principio presupuestal de Unidad de Caja¹⁷, siendo entonces el medio idóneo a través del cual, se recauda, administra, invierte, paga, traslada y/o dispone de los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local¹⁸.

Ahora bien, dentro de la Cuenta Única Distrital – CUD, se concentran todos los recursos de las entidades del sector central, fondos de desarrollo local y se efectúan los pagos de Establecimientos Públicos respecto de las transferencias de la Administración Central Distrital.

Continuando y de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 del Decreto Distrital 192 de 2021, 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 tributarios y no tributarios, los recursos de capital y las transferencias que a favor del Distrito Capital se causen, convirtiéndola entonces en la administradora de la Cuenta Única Distrital – CUD, y limitando su actuación únicamente a la ejecución de las órdenes de gasto que reciba¹⁹, pues cada una de las entidades

¹⁷ [Aspectos jurídicos de las finanzas públicas territoriales](#). Segunda Edición. (Pazos Galindo et al., 2024, p. 140)

¹⁸ (Decreto Distrital 192 de 2021. Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones, 2021) Artículo 28.

¹⁹ (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, 1996) "(...) Artículo 87º.- De la Ordenación del Gasto y la Autonomía. Los Órganos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que, hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones

conservan sus competencias respecto a esta ordenación del gasto dentro del presupuesto asignado para el cumplimiento de los planes y compromisos que le correspondan en la vigencia.

De acuerdo con lo expuesto por esta Dirección Jurídica²⁰, el principio de Unidad de Caja y su implementación conjunta a través del mecanismo de cuenta única Distrital – CUD, constituye un imperativo para las entidades del nivel central y descentralizado, asimiladas presupuestalmente a establecimientos públicos, por lo que, en ningún momento, el mecanismo de cuenta única Distrital debe entenderse como una simple posibilidad para sus destinatarios.

Esta regla de forzosa aplicación obedece en parte a la cobertura²¹ del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital, la cual recae precisamente en la tipología de entidades mencionadas previamente, haciendo énfasis en que, de acuerdo con el párrafo del artículo 2 de la Ley 489 de 1998²² se extiende esta clasificación tanto a las entidades territoriales como a aquellas que las integran, sin importar la denominación que se haya podido adoptar al momento de su creación.

2. Aspectos jurídicos y presupuestales de los fondos cuenta especiales

En este aparte y para mayor claridad del consultante, se expondrá lo correspondiente a la figura de fondo – entidad y fondo cuenta - especiales, y en específico, el Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”.

2.1. Aspectos jurídicos y presupuestales de los fondos cuenta especiales y los Fondos - Entidad o Fondos Personas Jurídicas

Respecto a los Fondo Cuenta, es necesario hacer una distinción entre a) Fondo – Cuenta Especiales y b) Fondo – Entidad²³, ya que si bien ambas figuras se erigen como mecanismos de gestión presupuestal para el cumplimiento de los fines del Estado, las mismas, contienen características disímiles entre sí.

incorporadas en su presupuesto, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. (...).”

20 Conceptos Jurídicos de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda con radicados No. 2021IE024917O1; 2023IE031291O1; 2023IE008589O1, entre otros.

21 Decreto 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 “(...) “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.

22 [Parágrafo.- Artículo 2.- ámbito de aplicación. Ley 489 de 1998.](#) “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.” “(...) Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política. (...)”

23 [Concepto Jurídico 2023IE008589 de la Secretaría Distrital de Hacienda del 28 de marzo de 2023](#) “¿En cabeza de cuál entidad se encuentra la titularidad de los rendimientos financieros obtenidos por los recursos ubicados en el Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología, “ATENEA”? ¿Y cuál es el tratamiento que debe darse a los mencionados rendimientos en el contexto actual, de incorporación de ATENEA y el Fondo Cuenta ATENEA en la Cuenta Única Distrital – CUD?”

2.1.1. Fondos Cuenta Especiales

Los Fondos Cuenta Especiales se han entendido como “*un sistema separado de cuentas, herramienta o vehículo para el manejo de los bienes o recursos de la Nación, en procura del cumplimiento de finalidades específicas*”²⁴.

Se trata entonces de una especie de manejo presupuestal consistente en un sistema de gestión y/o administración de recursos públicos, creado mediante disposición normativa para el cumplimiento de un fin específico.

En el plano normativo, el artículo 30 del Decreto Nacional 111 de 1996, determina que:

“(…) Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (L. 225/95, art. 27). (…)”

Criterio reconocido por la Corte Constitucional²⁵:

“(…) Los fondos especiales fueron creados con el fin de cubrir las erogaciones por los servicios públicos prestados al Estado. De esta manera, el artículo 30 de la Ley 225 de 1995 los delimita como “(…) ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (…)”²⁶.

Al respecto, es importante destacar la carencia de personalidad jurídica de los fondos cuenta especiales, siendo precisamente tal situación, la que los diferencia de los fondos – entidad, como se verá a continuación.

2.2.2. Fondos - Entidad o Fondos Personas Jurídicas

Los Fondos - Entidad²⁷ se asemejan a una persona jurídica de naturaleza pública y hacen parte de la estructura de la administración, lo que se interpreta como la voluntad del legislador para crear una nueva entidad y modificar la estructura de la administración pública, hallando en tal razonamiento la justificación de dotarlas de personería jurídica²⁸.

²⁴ [Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil C.E. 2222 de 2015](#)

²⁵ ([Sentencia C-438 de 2017](#). Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 691 del 27 de abril de 2017 ‘Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su función’, 2017)

²⁶ Se aclara que el aparte citado de la Sentencia C-438 de 2017, cuando se refiere al artículo 30 de la Ley 225 de 1995, en realidad hace referencia el artículo 27 de la mencionada ley y al artículo 30 del Decreto 111 de 1996.

²⁷ Ver Corte Constitucional. [Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 30 del Decreto 111 de 1996, 2002](#).; (ii) [Sentencia C-066 de 2003](#). Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3o (parcial) y 67 de la Ley 179 de 1994 y el artículo 1o (parcial) de la Ley 225 de 1995; (iii) ([Sentencia C-617 de 2012](#). Objeciones gubernamentales al proyecto de ley n.º 90/09 Senado – 259/09 Cámara, “por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, librepensador y escritor antioqueño Manuel Mejía Vallejo y se decretan disposiciones y efectos en su honor.”, 2012); (iv) ([Sentencia C-713 de 2008](#). Revisión previa del proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”, 2008).

²⁸ [Concepto Jurídico 2023IE008589 de la Secretaría Distrital de Hacienda del 28 de marzo de 2023](#) “¿En cabeza de cuál entidad se encuentra la titularidad de los rendimientos financieros obtenidos por los recursos ubicados en el Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología, “ATENEA”? ¿Y cuál es el tratamiento que debe darse a los mencionados rendimientos en el contexto actual, de incorporación de ATENEA y el Fondo Cuenta ATENEA en la Cuenta Única Distrital – CUD?”

Así las cosas, los Fondos Entidad, se crean por el legislador bajo la necesidad de cumplir un fin específico, de ahí que ostenten personería jurídica y cuenten con autonomía en la gestión de los asuntos a su cargo, dentro de los límites de la norma que los crea.

2.3. Diferencias entre los fondos cuenta especiales y los fondos entidad o fondos - personas jurídicas

Con base en lo expuesto, se puede concluir que, los Fondos Cuenta Especiales no modifican la estructura de la administración pública, carecen de personalidad jurídica y no se asemejan a la creación de una entidad diferente a la que se encuentran vinculados, sino que, se constituyen como una herramienta presupuestal de gestión y administración de recursos públicos, mientras que los Fondo Cuenta Entidad, por el contrario, se crean bajo el símil de una nueva entidad y modifican la estructura de la administración pública.

Como colofón de esto, es válido traer a colación la línea jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional²⁹ respecto de los fondos-cuenta y fondos-entidad.

“(…) En conclusión, los fondos especiales hacen parte del presupuesto de rentas y recursos de capital de presupuesto general de la Nación. Según el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto pueden ser de dos modalidades: (i) los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico; o (ii) los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el Legislador. Los fondos-cuenta[82] son fondos especiales, mientras que los fondos-entidad[83] corresponden a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública, es decir que es una nueva entidad que modifica la estructura de la administración pública. Así, los fondos-cuenta se refieren al sistema de manejo de recursos que no cuenta con personería jurídica, puede ser un patrimonio autónomo y, en general, se admite que se rijan por las reglas de contratación de derecho privado como una excepción a las disposiciones que rigen la contratación pública, que son temporales en el contexto de situaciones de emergencia. (...)”

3. Naturaleza jurídica del Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”

Ahora bien, respecto al Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”, este fue creado mediante el artículo 1 del Acuerdo Distrital 810 de 2021 posteriormente modificado por el art. 84 del Acuerdo Distrital 927 de 2024³⁰, como un fondo acumulativo administrado por la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA” (en adelante la Agencia).

Como característica principal del Fondo, se trata de una “(...) **cuenta especial sin personería jurídica** (...)”, que tiene por objeto el debido manejo presupuestal, contable

29 ([Sentencia C-438 de 2017](#). Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 691 del 27 de abril de 2017 ‘Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el ‘Fondo Colombia en Paz (FCP)’ y se reglamenta su función’., 2017)

30 [Acuerdo Distrital 810 de 2021](#) Por medio del cual se crea el fondo cuenta para la agencia distrital para la educación superior, la ciencia y la tecnología “ATENEA” y se dictan otras disposiciones; Artículo 1. Modificado por el art. 84, [Acuerdo Distrital 927 de 2024](#). <El nuevo texto es el siguiente> creación y naturaleza del fondo cuenta para la educación superior, la ciencia y la tecnología “atenea”. Créase el Fondo Cuenta acumulativo para la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea” como una cuenta especial sin personería jurídica para el manejo presupuestal, contable y de tesorería de los recursos financieros destinados al cumplimiento de su objeto de promoción y financiación de la oferta educativa del nivel superior técnico, tecnológico y profesional; así como de promoción y financiación de la ciencia, tecnología e innovación y de proyectos de investigación formativa y científica de grupos de investigación reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, o quien haga sus veces, en el Distrito Capital; al igual que para el ejercicio de las funciones esenciales de la Agencia.

y de tesorería de los recursos destinados al cumplimiento del objeto y funciones esenciales de la Agencia. (Se resalta), características que como se vio, lo encuadran en la tipología de Fondo-Cuenta.

3.1. El objeto del Fondo Cuenta Atenea de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”

El objeto del Fondo Cuenta Atenea de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA” es *“el manejo presupuestal, contable y de tesorería de los recursos financieros (...)”*³¹.

Así las cosas, antes de la creación del citado Fondo los recursos y patrimonio de la Agencia se regulaban conforme a lo establecido por el artículo 7 del Decreto 273 de 2020³² por la misma Agencia; Y, a partir de la creación del Fondo Cuenta, se constituyó como una cuenta especial a través de la cual, la misma Agencia administra sus recursos de cara a dar cumplimiento a su objeto³³.

Esto permite concluir que, si bien hubo un cambio normativo que sustenta jurídicamente la actuación de la Agencia respecto a la gestión y administración del Fondo³⁴, desde un punto de vista práctico, la gestión continúa en la mismas condiciones propuestas, dejando de presente que, en todo caso, el Fondo, de acuerdo con el párrafo del citado artículo 1º del Acuerdo Distrital 810 de 2021, modificado por el artículo 84 del Acuerdo Distrital 927 de 2024³⁵, ordenó la sustitución del Fondo Distrital para la Financiación de la Educación Superior – Educación Superior para Todos -FONDO FEST, esto, a partir de la entrada en vigor del citado Acuerdo Distrital 927 de 2024 y hasta el 30 de junio de 2025.

3.2. Implicaciones de la carencia de personalidad jurídica del Fondo Cuenta Atenea

Dado que el Fondo carece de personalidad jurídica, no cuenta con patrimonio ni administración propia sobre los recursos. Esto hace que su administración y gestión se de a través de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea”³⁶.

³¹ Artículo 1 del Acuerdo 810 de 2021 Modificado por el art. 84, Acuerdo Distrital 927 de 2024,

³² [Decreto Distrital 273 de 2020](#). Por medio del cual se crea la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea” y se dictan otras disposiciones “(...) Artículo 7º.- Recursos y patrimonio. El presupuesto de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea”, se sujetará en lo relativo a su elaboración, tramitación, aprobación y ejecución a las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital y, en su defecto, a las normas orgánicas del presupuesto distrital y aquellas que regulan el régimen jurídico especial de sus actos y contratos. (...)”

³³ Acuerdo Distrital 810 de 2021. “(...) Artículo 2. Administración. El Fondo Cuenta que se crea, será administrado por la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea”, creada mediante el Decreto Distrital 273 de 2020. (...)”

³⁴ Como lo mencionará el Decreto Distrital 273 de 2020, los recursos eran contenidos y administrados por la Agencia directamente; a partir de la expedición del Acuerdo Distrital 810 de 2021, estos, si bien continúan bajo la gestión y administración de la Agencia, los mismos ahora hacen parte de los recursos contenidos en el fondo cuenta.

³⁵ [Acuerdo Distrital 927 de 2024](#) “Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”

³⁶ [Concepto Jurídico 2023IE008589 de la Secretaría Distrital de Hacienda del 28 de marzo de 2023](#) “¿En cabeza de cuál entidad se encuentra la titularidad de los rendimientos financieros obtenidos por los recursos ubicados en el Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología, “ATENEA”? ¿Y cuál es el tratamiento que debe darse a los mencionados rendimientos en el contexto actual, de incorporación de ATENEA y el Fondo Cuenta ATENEA en la Cuenta Única Distrital – CUD?”

Esta aclaración resulta importante de cara a la pregunta que se realiza respecto a la expedición de CDP's y CRP'S, como se verá más adelante.

4. Consideraciones sobre los recursos administrados a través del Fondo de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”

Respecto a los ingresos de la Agencia, esta Dirección en Concepto Jurídico 2023IE008589³⁷ ratifica que, a partir de la categorización que hace el artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020, estos se pueden clasificar en ingresos propios y no propios delimitando el origen de los mismos, precisando que, a través del artículo 85 del Acuerdo Distrital 927 de 2024, se señaló que este Fondo podrá gestionar y recibir recursos de distintas fuentes, incluyendo las mencionadas en el artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020, entre otras: i) La generación de recursos propios mediante el ejercicio de su objeto; ii) Transferencias del presupuesto distrital o del Sistema General de Regalías, transferencias de otras entidades públicas del Distrito o de orden Nacional y aportes privados; iii) Rendimientos financieros que le sean determinados por la normatividad vigente; iv) Los bienes muebles e inmuebles o activos que se le transfieran o administre y el producto de su administración; v) Los recursos de crédito interno o externo que se contraten a título propio para el cumplimiento del objeto conforme a la ley y; vi) Los aportes voluntarios realizados por declarantes del Impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros.

Ingresos que se pueden clasificar así:

N.	Clasificación de ingresos de la Agencia Atenea	
	Ingresos propios o endógenos	Ingresos exógenos o no propios
Artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020 ³⁸	1.3. Los recursos que reciba por la prestación de servicios de cualquier naturaleza y demás operaciones que realice en cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas. 1.6. Las donaciones de cualquier orden 1.8. Los provenientes de venta o rentas de sus bienes, de la prestación de servicios y de las actividades propias en desarrollo de su objeto. 1.10. Los rendimientos financieros obtenidos de sus recursos propios e ingresos provenientes de las actividades	1.1. Las partidas que sean asignadas por la Secretaría Distrital de Hacienda en el presupuesto anual. 1.2. Los recursos de los fondos especiales y demás instrumentos financieros que se creen para desarrollar el objeto de la Agencia. 1.4. Los recursos provenientes de convenios suscritos con entidades de los órdenes municipal, distrital, departamental, nacional e internacional, y todos aquellos que le sean transferidos. 1.5. Los ingresos y participaciones que reciba de otras entidades, que adquiera o se le asignen en el futuro. 1.7. Las participaciones en tasas o impuestos que sean autorizadas por normas específicas a su favor.

³⁷ Ídem

³⁸ [Decreto Distrital 273 de 2020](#). Artículo 7 - Recursos y patrimonio. El presupuesto de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea”, se sujetará en lo relativo a su elaboración, tramitación, aprobación y ejecución a las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital y, en su defecto, a las normas orgánicas del presupuesto distrital y aquellas que regulan el régimen jurídico especial de sus actos y contratos. 1. Serán ingresos de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea”: 1.1. Las partidas que sean asignadas por la Secretaría Distrital de Hacienda en el presupuesto anual. 1.2. Los recursos de los fondos especiales y demás instrumentos financieros que se creen para desarrollar el objeto de la Agencia. 1.3. Los recursos que reciba por la prestación de servicios de cualquier naturaleza y demás operaciones que realice en cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas. 1.4. Los recursos provenientes de convenios suscritos con entidades de los órdenes municipal, distrital, departamental, nacional e internacional, y todos aquellos que le sean transferidos. 1.5. Los ingresos y participaciones que reciba de otras entidades, que adquiera o se le asignen en el futuro. 1.6. Las donaciones de cualquier orden. 1.7. Las participaciones en tasas o impuestos que sean autorizadas por normas específicas a su favor. 1.8. Los provenientes de venta o rentas de sus bienes, de la prestación de servicios y de las actividades propias en desarrollo de su objeto. 1.9. Los provenientes de la gestión de recursos que integren los fondos de educación postmedia, ciencia y tecnología que se creen y así lo determinen, y de aquellos existentes, de conformidad con lo previsto en disposiciones especiales. 1.10. Los rendimientos financieros obtenidos de sus recursos propios e ingresos provenientes de las actividades realizadas para el cumplimiento de su objeto. 1.11. Las tasas y beneficios que se generen por la administración de ciencia y tecnología (seleccionador, supervisor). 1.12. Los recursos propios que genere en desarrollo de su objeto.

Clasificación de ingresos de la Agencia Atenea		
N.	Ingresos propios o endógenos	Ingresos exógenos o no propios
	realizadas para el cumplimiento de su objeto. 1.12. Los recursos propios que genere en desarrollo de su objeto.	1.9. Los provenientes de la gestión de recursos que integren los fondos de educación postmedia, ciencia y tecnología que se creen y así lo determinen, y de aquellos existentes, de conformidad con lo previsto en disposiciones especiales. 1.11. Las tasas y beneficios que se generen por la administración de ciencia y tecnología (seleccionador, supervisor)
Alcance del Artículo 85 del Acuerdo Distrital 927 de 2024³⁹	<ul style="list-style-type: none"> Rendimientos financieros que le sean determinados por la normatividad vigente. bienes muebles e inmuebles y/o activos que transferidos y el producto de su administración. los recursos de crédito interno o externo. Los aportes voluntarios realizados por declarantes del Impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros. 	<ul style="list-style-type: none"> Transferencias del presupuesto distrital Transferencias del Sistema General de Regalías Transferencias de otras entidades públicas del Distrito o de orden Nacional y aportes privados bienes muebles e inmuebles y/o activos que entregados en administración.

Fuente. Elaboración propia

4.1. Patrimonio de la AGENCIA ATENEA

Respecto al Patrimonio de la AGENCIA, es válido mencionar que se constituye por la sumatoria de los ingresos propios relacionados previamente y por los bienes muebles e inmuebles tangibles e intangibles, así como acciones o títulos representativos de capital de sociedades o activos de la Nación que reciba a cualquier título, correspondientes a todos los equipamientos públicos creados y destinados a la Agencia, que necesarios para su operación. Así como también, todos los bienes muebles e inmuebles que adquiera y/o reciba a cualquier título, tal y como lo señalará el citado Artículo 7 del Decreto 273 de 2020⁴⁰.

39 [Acuerdo Distrital 927 de 2024](#) "(...) Artículo 85. Régimen jurídico, capacidad contractual y financiación de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología -ATENEA-. La Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología "Atenea", como entidad pública de naturaleza especial, podrá ejecutar programas, planes, proyectos y estrategias por medio del régimen propio de la Ley 80 de 1993; cuando se trate de ejecutar programas, planes, proyectos y estrategias para fomentar el acceso y permanencia a la educación posmedia, su régimen de contratación será el de derecho privado; y para los contratos y la ejecución de planes programas, proyectos y estrategias destinadas al fomento de actividades científicas y tecnológicas, estos se adelantarán conforme a las disposiciones de la normatividad vigente en materia de ciencia y tecnología. En este sentido, la Agencia ATENEA podrá gestionar y recibir recursos de distintas fuentes, incluyendo las mencionadas en el artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020, entre otras, recursos propios, presupuesto distrital, Sistema General de Regalías, transferencias de otras entidades públicas del Distrito o de orden Nacional y aportes privados, rendimientos financieros que le sean determinados por la normatividad vigente, los bienes muebles e inmuebles o activos que se le transfieran o administre y el producto de su administración, los recursos de crédito interno o externo que contrate a título propio la Agencia para el cumplimiento de su objetivo conforme a la ley, los aportes voluntarios realizados por declarantes del Impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros, y los demás que permitan el desarrollo de los proyectos que guarden relación con la misión de la entidad. De igual manera, y con el fin de promover las actividades de educación posmedia, ciencia, tecnología e innovación, las entidades distritales podrán, a través de la Agencia Atenea, promover la creación y el fortalecimiento de redes colaborativas de educación posmedia, ciencia y tecnología, que permita mejorar la infraestructura tecnológica, fortalecer el capital humano, intelectual y relacional con que cuenta la ciudad, al igual que promover la aplicación del conocimiento científico al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, al incremento de la productividad, y al desarrollo integral y sustentable de la ciudad región.

40 Numeral 2 del artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020

4.2. Régimen presupuestal aplicable a la AGENCIA ATENEA

Respecto al régimen presupuestal aplicable a la AGENCIA, se hace necesario remitir a los considerandos del Decreto Distrital 273 de 2020, en los que se estableció:

“(…) Que en el marco del reconocimiento legal de entidades descentralizadas innominadas, surgieron las Agencias como nueva tipología de entidades administrativas especiales, caracterizadas porque sus normas de creación les han encomendado objetos concretos y desarrollo de programas específicos, atendiendo a criterios de especialidad y tecnicidad. Para determinar su régimen y estructura, las entidades administrativas especiales se nutren de los elementos comunes de las entidades descentralizadas por servicios identificadas en la Ley 489 de 1998, particularmente de los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales, en todo aquello que no requiera un tratamiento diferenciado para el cumplimiento de sus fines y en los términos previstos en la ley (…)”

De acuerdo con lo expuesto, las entidades administrativas especiales se deben remitir a los preceptos aplicables a los establecimientos públicos, lo que va en línea con lo señalado en el artículo 4 del Decreto 111 de 1996⁴¹, y con el inciso 1º del artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020⁴², siendo así que, el régimen presupuestal de la Agencia, será el consignado en el Decreto Distrital 714 de 1996⁴³, es decir, el de los establecimientos públicos distritales.

En la misma vía, es válido traer a colación lo expuesto en concepto jurídico 2023EE455054O1⁴⁴, respecto a la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos, toda vez que, como se indicó en dicha ocasión, el contenido de la Ley 489 de 1998⁴⁵, se extiende a las entidades territoriales.

La citada Ley, en su artículo 68⁴⁶ enumera dentro de las entidades descentralizadas a los establecimientos públicos y en su parágrafo 1º dispone que el régimen jurídico de las entidades descentralizadas es aplicable a las entidades territoriales, así:

41 Artículo 4 Decreto Nacional 111 de 1996. “(…) Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen para los establecimientos públicos del orden nacional.

42 inciso 1º del artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020. “(…) el presupuesto de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea”, se sujetará en lo relativo a su elaboración, tramitación, aprobación y ejecución a las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital.

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

44 [Concepto Jurídico 2023EE455054O1 de la Secretaría Distrital de Hacienda](#). ¿Los recursos recaudados por retribución económica del aprovechamiento del espacio público administrados por el IDRD deben hacer parte del mecanismo de cuenta única? ¿El IDRD es el titular de los rendimientos financieros generados por la retribución?

45 [Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16](#). “(…) Parágrafo del artículo 2. Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política. (…)”

46 Ídem. “(…) Artículo 68. Entidades descentralizadas. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Cómo órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema

“(…) Parágrafo 1º.- De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial. (…)”

Lo anterior para concluir que es el tratamiento de los establecimientos públicos, el que debe dársele a la Agencia, pues cuenta entre otras características, con autonomía administrativa y financiera tal y como lo expresa el artículo 71⁴⁷ de la citada ley, posición ratificada por la corte Constitucional⁴⁸, así:

“(…) Cuando el legislador atribuyó a los establecimientos públicos funciones administrativas, lo hizo con el objeto de crear unas personas jurídicas especializadas, a las que les reconoció un cierto grado de independencia, no obstante que hacen parte activa de la administración, con el objeto de que ejercieran de manera técnica algunas de las funciones propias de aquel; para ello les reconoció autonomía administrativa, que no es otra cosa que la facultad relativa que tienen esas entidades de manejarse por sí mismas en los términos antes mencionados, y autonomía financiera, que se traduce en que cada establecimiento público tiene su propio patrimonio y su propio presupuesto, como persona jurídica que es, el cual no obstante debe programar y ejecutar conforme a las directrices del respectivo ministerio o departamento administrativo al cual esté adscrito o vinculado, y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Subrayas fuera de texto)

En la misma vía, y atendiendo la naturaleza de los establecimientos públicos, es dable concluir que tanto el Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital, compilado mediante Decreto Distrital 714 de 1996⁴⁹, así como el Decreto Distrital 192 de 2021⁵⁰

dirección del órgano de la administración al cuál están adscritas. (Ver Sentencia C-702 de 1999); (Ver Sentencia C-727 de 2000) Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la presente Ley, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos. Los organismos y entidades descentralizados, sujetos a regímenes especiales por mandato de la Constitución Política, se someterán a las disposiciones que para ellos establezca la respectiva ley. (…)”

47 Ídem. “(…) Artículo 71.- Autonomía administrativa y financiera. La autonomía administrativa y financiera de los establecimientos públicos se ejercerá conforme a los actos que los rigen y en el cumplimiento de sus funciones, se ceñirán a la ley o norma que los creo o autorizo y a sus estatutos internos; y no podrán desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los allí previstos ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en ellos. (Ver Sentencia C-727 de 2000.)

48 ([Sentencia C-220 de 1997](#). Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 4º 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”, 1997)

49 Decreto Distrital 714 de 1996. “(…) 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. (…)” “(…) Artículo 83º.- Reglamentado por el art. 2, Decreto 499 de 2003. 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. (Acuerdo 24 de 1995, art. 74º). (…)”

50 Decreto Distrital 192 de 2021. “(…) Artículo 28º. 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.

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

reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distritales, les son aplicables a la Agencia.

Así las cosas, los recursos propios, asignados y transferidos, a la Agencia, y sin perjuicio de que sus recursos se operen a través del Fondo Cuenta, deben manejarse a través del mecanismo de la Cuenta Única Distrital, para lo cual, y como se mencionara por esta Dirección en el Concepto Jurídico No. 2023EE05814901⁵¹, la Tesorería Distrital deberá establecer los calendarios, flujos de información y procedimientos que sean necesarios para el funcionamiento de la Cuenta Única Distrital, es decir, dar las instrucciones de las condiciones de tiempo, modo y lugar para la administración tesoral de los recursos, en el marco de la gestión operativa que le asiste.

Para finalizar este aparte, se debe tener presente que, sin perjuicio de que los recursos sean depositados en la CUD, los Órganos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, mantienen para sí, la capacidad de contratar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto, todo lo anterior, a nombre de la persona jurídica que ostentan, situación que materializa la autonomía presupuestal a que refieren la Constitución Política y la Ley, como lo señala el artículo 87 del Decreto Distrital 714 de 1996.

4.3. Aplicación de la Unidad de Caja a la Agencia Atenea

Con base en lo expuesto respecto al Principio Presupuestal de Unidad de Caja y el mecanismo de Cuenta Única Distrital, se reitera que a la Agencia al ser una entidad descentralizada adscrita a la Secretaría de Educación del Distrito, le es aplicable el Decreto Distrital 714 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital- que compila los Acuerdos 24 de 1995 y 20 de 1996.

De esta forma, la norma orgánica aplica a la Agencia y al Fondo Cuenta acumulativo, recogiendo en la Tesorería Distrital todos los recursos en la Cuenta Única, desde la cual se ejecutan.

5. Titularidad y destinación de los rendimientos financieros generados por los ingresos propios y no propios de la AGENCIA ATENEA

De acuerdo con lo expuesto, la Agencia cuenta con ingresos propios y no propios, de lo cual depende la titularidad de los rendimientos financieros generados, como se ilustra a continuación.

5.1. Titularidad y disposición de rendimientos financieros de establecimientos públicos distritales

Atendiendo al régimen presupuestal aplicable a la Agencia, es preciso mencionar que, respecto a la titularidad de los rendimientos financieros de ingresos de los

Respecto de los recursos de los establecimientos públicos se establecerá un mecanismo transitorio hasta tanto se implemente el sistema informático que permita su plena implementación. En consecuencia, los establecimientos públicos podrán continuar transitoriamente con las funciones de recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar o disponer respecto de sus recursos propios, asignados y transferidos, mientras se implementa gradualmente la Cuenta Única Distrital. (...)"

51 [Concepto Jurídico No. 2023EE05814901 de la Secretaría Distrital de Hacienda](#). ¿Cuál es el fundamento jurídico para realizar la administración de recursos de una entidad descentralizada no incluida en el presupuesto anual distrital en la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda?

establecimientos públicos distritales, esta dirección en concepto Jurídico 2023IE002517O1⁵² expresó:

“(…) 4.3 Precisiones respecto al manejo de los recursos de entidades descentralizadas 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.

4.3.1 La Cuenta Única Distrital y los recursos de entidades descentralizadas 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 1° 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 (...).”

5.2. Destinación de los rendimientos financieros de los ingresos de los establecimientos públicos

Sobre este particular, mediante Concepto Jurídico con radicado No. 2023EE053079O1⁵³, la Dirección Jurídica expresó que, la destinación de los rendimientos financieros de los ingresos de los establecimientos públicos deberá seguir la regla propuesta por el artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021⁵⁴, de lo que se identifica una regla general y unas excepciones a ésta:

⁵² [Concepto Jurídico 2023IE002517O1 de la Secretaría Distrital de Hacienda del 20 de Abril de 2023](#). ¿Es viable que el Distrito Capital disponga libremente de los rendimientos financieros que genera la contribución de valorización?

⁵³ [Concepto Jurídico No. 2023EE053079O1 de la Secretaría Distrital de Hacienda](#). 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

⁵⁴ Decreto Distrital 192 de 2021: “(...)” 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.

5.2.1 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.

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

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

- Que exista una disposición legal, fallo judicial o norma especial, en la cual 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.

Así las cosas, la regla general es que los rendimientos financieros de los recursos de los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito, son de este, con las excepciones identificadas.

5.3. Titularidad y disposición de rendimientos financieros de los ingresos de la Agencia Atenea

Ahora bien, una vez establecidas las reglas aplicables tanto a la titularidad como a la destinación de los rendimientos financieros de los ingresos generados por los recursos de los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito, se estudia el caso de la Agencia Atenea y si esta se encuentra en la excepción referida a la existencia de una norma especial que establezca que los rendimientos financieros generados con cargo a recursos que tienen destinación específica, acrecientan los recursos que les dan origen.

Pues bien, en criterio de esta Dirección, sí existe norma especial que establece una excepción para la Agencia Atenea, y se trata del numeral 1.10 del artículo 7 del Decreto 273 de 2020, que señala:

“(...) 1. Serán ingresos de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea”: (...) 1.10. Los rendimientos financieros obtenidos de sus recursos propios e ingresos provenientes de las actividades realizadas para el cumplimiento de su objeto (...)”.

Ahora bien, como se dijo en líneas anteriores, el Fondo Cuenta fue constituido como un fondo acumulativo administrado por la Agencia que tiene a cargo el debido 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.”

presupuestal, contable y de tesorería de los recursos destinados al cumplimiento de su objeto y funciones esenciales.

De esta manera, los rendimientos financieros generados por los ingresos propios de la Agencia, hacen parte del Patrimonio de esta y se destinan al cumplimiento de su objeto y funciones. De otra parte, los rendimientos financieros generados con cargo a los ingresos no propios de la Agencia, serán de libre destinación por parte del Distrito Capital⁵⁵.

6. Manejo Tesoral del Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”

Como se indicó en el Concepto No. 2021IE024917O1⁵⁶, el principio de Unidad de Caja y el mecanismo de Cuenta Única, se erigen como una obligación de las entidades del nivel central y descentralizado asimiladas presupuestalmente a establecimientos públicos, para la administración y manejo de los recursos públicos del Distrito.

Así las cosas, el Principio de Unidad de Caja y el mecanismo de Cuenta Única Distrital son en estricto sentido aplicables a la Agencia y por consiguiente al Fondo. En la misma vía y de acuerdo con el inciso 3º del párrafo 1º del artículo 47 del Decreto 192 de 2021⁵⁷, los recursos mencionados 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.

Como conclusión parcial de lo expuesto, se puede decir lo siguiente:

- Todos los recursos de la Agencia Atenea, son manejados a través del Fondo y hacen parte de los recursos que se gestionan a través de la CUD.
- Los rendimientos financieros de los ingresos propios de la Agencia, se enmarcan en la excepción del párrafo 1º del artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021, y en consecuencia “deberán registrarse por separado de índole contable y presupuestal” conforme lo dispone el inciso 3º del mismo párrafo.

Resaltando además que, ni el Acuerdo Distrital 810 de 2021 ni el Decreto Distrital 273 de 2020, mencionan cómo se deben administrar los recursos de la Agencia o del Fondo, lo cual ha llevado al análisis contenido en el presente concepto.

55 Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 52 de la Ley 617 de 2000.

56 [Concepto Jurídico 2021IE024917O1 de la Secretaría Distrital de Hacienda del 10 de diciembre de 2021](#) “¿Aplica a la totalidad de los recursos de los establecimientos públicos, de quien son sus rendimientos?”

56 (Sentencia C-478 de 1992. Acción pública de inconstitucionalidad en contra Artículo 94 de la Ley 38 de 1989, 1992)

57 [inciso 3º del párrafo 1º del artículo 47 del Decreto 192 de 2021](#) “(...) Artículo 47º. Rendimientos Financieros de los recursos públicos distritales. (...) Párrafo 1º. 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 Párrafo 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.

II. CONCLUSIONES

Con base en las consideraciones legales expuestas, se responden los interrogantes planteados en los siguientes términos:

- *¿Es viable manejar dentro del mecanismo de Cuenta Única Distrital -CUD los recursos pertenecientes al Fondo FEST? Considerando que, los recursos manejados allí son del Distrito y debe mantener el principio de anualidad.*

De conformidad con el párrafo del artículo primero del Acuerdo Distrital 810 de 2021 modificado por el artículo 84 del Acuerdo Distrital 927 de 2024, el Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”, sustituyó para todos los efectos al Fondo Distrital para la Financiación de la Educación Superior – Educación Superior para Todos - FONDO FEST.

Siendo así, a partir de la entrada en vigor del citado Acuerdo Distrital 927 de 2024⁵⁸, el Fondo Cuenta acumulativo para la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “Atenea” recibirá los recursos de las fuentes que por norma se destinaban al FEST inclusive aquellos que ya hacían parte del citado fondo.

Ahora bien, con base en lo expuesto a lo largo del presente concepto y atendiendo a la sustitución que hace el Fondo Cuenta de la Agencia ATENEA respecto del FONDO FEST, se considera por esta Dirección que, se deberá hacer el traslado presupuestal a que haya lugar, para lo cual y de acuerdo con el párrafo transitorio del mismo artículo 1 modificado por el artículo 84 del Acuerdo Distrital 927 de 2024, la Agencia Distrital para la Educación Superior, Ciencia y Tecnología – Atenea y la Secretaría de Educación del Distrito, deberán realizar todos los trámites necesarios y pertinentes para la sustitución y transición del FONDO FEST en sus dimensiones financiera, jurídica, contable, técnica y documental a más tardar el 30 de junio de 2025.

Continuando, no se puede perder de vista que, de acuerdo con la normativa expuesta, la Agencia Atenea es la ordenadora del gasto del fondo cuenta y la Dirección de Tesorería Distrital mantiene las funciones y competencias que le asisten como la administradora de la Cuenta Única Distrital y actúa únicamente como ejecutora de las órdenes de gasto que reciba⁵⁹.

Por lo tanto, los recursos del Fondo Distrital para la Financiación de la Educación Superior – Educación Superior para Todos -FONDO FEST, deberán ser integrados al Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA” y gestionados dentro del mecanismo CUD en el cumplimiento de los fines y objetivos de la Agencia.

- *Teniendo en cuenta que la agencia ATENEA se encuentra en el proceso de incorporación a la Cuenta Única Distrital -CUD además que, atendiendo a lo dispuesto en el Decreto Distrital 192 de 2021 y el 714 de 1996 y que los recursos no deben ser*

⁵⁸ Artículo 320 del Acuerdo Distrital 927 de 2024. 12 de junio de 2024.

⁵⁹ (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, 1996) “(...) Artículo 87º.- De la Ordenación del Gasto y la Autonomía. Los Órganos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que, hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. (...)”

administrados bajo la modalidad de recursos administrados ¿es viable la liquidación o liberación de los recursos dispuestos en los depósitos constituidos con instrucción de dicha entidad? y ¿el manejo de los recursos de las subcuentas que componen el Fondo Cuenta Atenea mediante el mecanismo ordinario de pagos para el 2024 reintegrando a cada entidad los recursos para que sean incorporados como recurso de capital?

De ser positiva la respuesta a la anterior cuestión ¿cómo sería lo procedente para que dichos recursos vuelvan a estar disponibles para la ejecución presupuestal de la agencia Atenea?

De conformidad con lo expuesto, los recursos de la Agencia Atenea deben ser manejados a través de la CUD, razón por la cual, se considera por esta Dirección que se deberá liberar y/o liquidar cualquier depósito en el cual se encuentren los recursos de la Agencia y que sea ajeno al mecanismo CUD.

Así las cosas, los recursos propios, asignados y transferidos de la Agencia y sin dejar de lado que estos se operen a través del Fondo, deben manejarse a través de la CUD, como se expuso previamente, para lo cual, la Tesorería Distrital deberá establecer las instrucciones aplicables a las condiciones de tiempo, modo y lugar para la administración tesimal de tales recursos.

En la misma vía y de acuerdo con el Concepto Jurídico 2023IE008589⁶⁰, se ratifica que, a partir de la misma categorización que hace el artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020⁶¹, los ingresos de la Agencia se pueden clasificar en ingresos propios y no propios, los cuales, en todo caso, hacen parte de los recursos que se administran a través del Fondo, siendo esta categorización la que permite determinar la integración de los mismos a su patrimonio, razón por la cual, en el caso en que deban ser reintegrados a las entidades aportantes, así mismo y bajo las razones jurídicas que dieron sustento al primer traslado, deberán entrar a recomponer el patrimonio de la Agencia.

- *Teniendo en cuenta que el Fondo Cuenta Atenea no tiene NIT, siendo ejecutados los recursos pese a ello ¿no debería pertenecer al presupuesto y recibir su asignación presupuestal directamente? Teniendo en cuenta lo anterior ¿este Fondo Cuenta Atenea tiene atribuciones para generación de CDPs y CRPs dado que carece de personería jurídica?*

Como se mencionara previamente, el Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”, se creó como una cuenta especial sin personería jurídica para el manejo presupuestal, contable y de tesorería de los recursos financieros destinados al cumplimiento del objeto de la Agencia Atenea.

⁶⁰ [Concepto Jurídico 2023IE008589 de la Secretaría Distrital de Hacienda del 28 de marzo de 2023](#) “¿En cabeza de cuál entidad se encuentra la titularidad de los rendimientos financieros obtenidos por los recursos ubicados en el Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología, “ATENEA”? ¿Y cuál es el tratamiento que debe darse a los mencionados rendimientos en el contexto actual, de incorporación de ATENEA y el Fondo Cuenta ATENEA en la Cuenta Única Distrital – CUD?”

⁶¹ Numeral 2 del artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2022

De esta forma, se establece como un Fondo Cuenta especial que funciona como “*un sistema separado de cuentas, herramienta o vehículo para el manejo de los bienes o recursos de la Nación, en procura del cumplimiento de finalidades específicas*”⁶².

Se concluye entonces que, el Fondo se creó para gestionar los recursos de la Agencia, a través del mecanismo de cuenta única CUD, para lo cual cabe precisar que, la Tesorería Distrital deberá establecer los calendarios, flujos de información y procedimientos que sean necesarios para el funcionamiento de la Cuenta Única Distrital, es decir, dar las instrucciones de las condiciones de tiempo, modo y lugar para la administración tesoral de estos recursos.

En la misma vía, los recursos asignados y/o transferidos a la Agencia, y sin perjuicio de que se operen a través del Fondo, deberán manejarse a través de la CUD dando aplicación a las reglas que establezca la Tesorería Distrital y teniendo de presente que, la Agencia, mantiene para sí, la capacidad de contratar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto, todo lo anterior, a nombre de la persona jurídica a través de la cual realiza la emisión de CDP’s, CRP’S y demás documentos propios y necesarios para la gestión de la contratación de la Agencia, siendo esta la forma en que se materializa su autonomía presupuestal.

Para finalizar, es válido reiterar lo dicho por esta Dirección en Concepto Jurídico 2023IE008589⁶³, en el sentido de advertir, por una parte, que del Fondo no se pueden predicar derechos de propiedad debido a su carencia de personería jurídica y, por la otra, que como a través de él se manejan recursos de la Agencia ATENEA, entonces, lo que se predique de esta, tiene impacto sobre aquel.

- ***Sumado a lo anterior ¿Está bien interpretar que el control de los recursos que se deben destinar al Fondo cuenta Acumulativo debería llevarse como un recurso administrado, es decir, que la entidad los ejecute presupuestalmente y los entregue a Tesorería para su administración? Observando que dicha figura se pierde el control presupuestal.***

Como se indicó en el Concepto No. 2021IE024917O1⁶⁴, el principio de Unidad de Caja y el mecanismo CUD resultan de carácter obligatorio para las entidades del nivel central y descentralizado asimiladas presupuestalmente a establecimientos públicos, para la administración y manejo de los recursos públicos del Distrito.

Por lo cual, y de conformidad con el inciso 3º del párrafo 1º del artículo 47 del Decreto 192 de 2021, se reafirma la viabilidad jurídica para que, la Dirección Distrital de Tesorería realice la administración de los recursos de la Agencia ATENEA, gestionados presupuestalmente a través del Fondo y mediante el mecanismo CUD, sin que por esto se entienda que se ha perdido el control presupuestal.

⁶² [Concepto Sala de Consulta C.E. 2222 de 2015. 2015\)](#)

⁶³ [Concepto Jurídico 2023IE008589 de la Secretaría Distrital de Hacienda del 28 de marzo de 2023](#) “¿En cabeza de cuál entidad se encuentra la titularidad de los rendimientos financieros obtenidos por los recursos ubicados en el Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología, “ATENEA”? ¿Y cuál es el tratamiento que debe darse a los mencionados rendimientos en el contexto actual, de incorporación de ATENEA y el Fondo Cuenta ATENEA en la Cuenta Única Distrital – CUD?”

⁶⁴ [Concepto Jurídico 2021IE024917O1 de la Secretaría Distrital de Hacienda del 10 de diciembre de 2021](#) “¿Aplica a la totalidad de los recursos de los establecimientos públicos, de quien son sus rendimientos?”

⁶⁴ (Sentencia C-478 de 1992. Acción pública de inconstitucionalidad en contra Artículo 94 de la Ley 38 de 1989, 1992)

En la misma vía y acudiendo al principio de autonomía previamente reseñado, la Agencia Atenea mantiene su capacidad de contratar, comprometer, ordenar el gasto, etc. en desarrollo de las apropiaciones incorporadas dentro del presupuesto asignado y la Dirección de Tesorería Distrital se mantiene como la administradora de la Cuenta Única Distrital actuando únicamente como ejecutora de las órdenes de gasto que reciba.

- **¿Está bien interpretar que un fondo cuenta acumulativo implica no seguir las reglas presupuestales ni el principio de anualidad?** Y en ese sentido, en el marco del estudio jurídico del asunto

No, como se mencionó, el Fondo Cuenta Acumulativo consiste en “*un sistema separado de cuentas, herramienta o vehículo para el manejo de los bienes o recursos de la Nación, en procura del cumplimiento de finalidades específicas*”⁶⁵, el cual se encuentra a cargo de la Agencia Atenea y es la responsable de la ejecución de sus recursos bajo las normas y principios que rigen en materia presupuestal.

¿es procedente que los recursos del Fondo Cuenta cumplan los procedimientos y reglas presupuestales, respetando el principio de anualidad?

Si, como se mencionó en la parte considerativa del presente concepto, la Agencia deberá dar cumplimiento a los procedimientos y reglas presupuestales que le sean aplicables en función de su naturaleza jurídica.

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, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Marcela Gómez Martínez
Directora Jurídica
Dirección Jurídica
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisado por: *Pedro Andrés Cuéllar Trujillo*
Subdirector Jurídico de Hacienda

Proyectado por: *Julián Camilo Ramírez Sánchez*
Profesional Especializado
Subdirección Jurídica de Hacienda

⁶⁵ [\(Concepto Sala de Consulta C.E. 2222 de 2015, 2015\)](#)