



Pública Clasificada

223200-24-3

Concepto 113-F.01

Bogotá

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	2024ER241883O1
Descriptor general	Presupuesto, Tesorería
Descriptores especiales	Convenio interadministrativo, recursos públicos, transferencia de dominio.
Problemas jurídicos	¿El hecho de que ATENEA incorpore los recursos de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca -RMBC en su presupuesto implica que exista transferencia de dominio de estos? ; En caso de que exista transferencia de dominio ¿qué pasa con los rendimientos financieros de estos recursos?; De no existir transferencia de dominio ¿puede la Dirección Distrital de Tesorería administrar los recursos de la RMBC en la Cuenta Única Distrital -CUD?
Fuentes formales	Constitución Política Código Civil colombiano Ley 489 de 1998 Decreto Ley 1421 de 1993; Decreto Nacional 111 de 1996 Acuerdo Distrital 037 de 1999; Acuerdo Distrital 761 de 2020, 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 Resolución 218 de 2023 de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA” Conceptos Jurídicos Nos. 2021IE024917O1; 2023IE008589; 2023IE002517O1, 2023EE058149O1, 2024IE023614O1 de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

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

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARIA DE HACIENDA

De conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 72 del Decreto Distrital 601 de 2014, modificado por el artículo 3 del Decreto Distrital 237 de 2022, es función de la Subdirección Jurídica de Hacienda de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, “[a]bsolver consultas, proyectar conceptos, estudios e investigaciones jurídicas y prestar asistencia jurídica en los asuntos encomendados por el Director Jurídico, relacionados con temáticas de tesorería, presupuesto, impuestos, cobro, contabilidad, administrativa, laboral, crédito público y en aquellas que correspondan a las actividades a cargo de la Subdirección”. Por lo tanto, esta Dirección es competente para pronunciarse en el asunto objeto de la consulta.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda, eleva consulta con el fin de que se absuelvan los siguientes interrogantes que se derivan del convenio interadministrativo que se suscribirá entre la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA” y la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca -RMBC, como son: (i) ¿El hecho de que ATENEA incorpore los recursos de la RMBC en su presupuesto implica que exista transferencia de dominio de los recursos desde la RMBC a ATENEA?; (ii) En caso de que exista transferencia de dominio de los recursos aportados por la RMBC, ¿qué pasa con los rendimientos financieros de estos recursos? y (iii) De no existir transferencia de dominio de los recursos, puede la Dirección Distrital de Tesorería administrar los recursos de la RMBC en la Cuenta Única Distrital -CUD.

Lo anterior considerando que el convenio interadministrativo en mención tendrá por objeto “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros para la implementación del programa “JÓVENES A LA E” en la Región Metropolitana, para el acceso y permanencia de jóvenes de la Región Metropolitana a programas académicos relacionados con el hecho metropolitano de Seguridad Alimentaria para Bogotá y el Municipio de Soacha”.

Para tales fines, los aportes objeto de transferencia por parte de la RMBC permitirán financiar cupos a los beneficiarios del programa en mención por un valor de DOCE MIL NOVENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS (\$12.094.850.656), los cuales serán aportados por la RMBC e incorporados por ATENEA en su presupuesto, según se indica en el convenio, a través de un desembolso que se depositará en el Fondo Cuenta de ATENEA creado mediante el Acuerdo Distrital 810 de 2021, como mecanismo diseñado para administrar presupuestal y financieramente los recursos de inversión gestionados por ATENEA. A su vez, esta Agencia hace parte de la CUD y por lo tanto sus recursos son administrados por la Dirección Distrital de Tesorería.

I. CONSIDERACIONES

Para efectos de dar respuesta a estos interrogantes, se abordarán los siguientes puntos: (i) la transferencia de dominio entre entidades públicas; (ii) el sistema presupuestal colombiano y sus componentes; (iii) naturaleza jurídica, régimen presupuestal y patrimonio

de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”; (iv) consideraciones respecto al convenio interadministrativo; y (v) conclusiones.

1. La transferencia de dominio entre entidades públicas

En términos generales, el derecho de dominio es un concepto legal que se refiere a la facultad que tiene una persona, física o jurídica, para usar, gozar y disponer de un bien de manera plena y exclusiva, dentro de los límites que establece la ley. Es uno de los derechos más amplios y completos que se pueden tener sobre una cosa, el cual lleva intrínsecas tres facultades principales: (i) usar, esto es, la posibilidad de utilizar el bien de la manera que el propietario desee; (ii) gozar, es decir, obtener los beneficios o frutos que el bien pueda generar, ya sean naturales, civiles o industriales; y (iii) disponer, como es, la capacidad de vender, donar, hipotecar o realizar cualquier acto de disposición sobre el bien.

En la legislación colombiana, el derecho de dominio está regulado principalmente por los artículos 669 y siguientes del Código Civil. Específicamente, el artículo referido define el dominio o propiedad como el derecho real en virtud del cual una persona tiene la facultad de gozar y disponer de una cosa corporal, sin estar en contra de la ley o derecho ajeno. Sin embargo, el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia también establece que la propiedad privada tiene una función social que implica obligaciones, de lo cual se desprende que este derecho puede estar sujeto a varias limitaciones atendiendo al interés general, servidumbres, restricciones urbanísticas o limitaciones ambientales, entre otras.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 673 y siguientes del Código Civil, los modos de adquirir el dominio en Colombia incluyen: (i) la ocupación, entendida como el proceso apropiarse de cosas que no tienen dueño; (ii) la accesión, esto es, todo lo que se une o incorpora a una cosa por derecho natural o por acto del hombre; (iii) la tradición, que implica transferir el dominio mediante la entrega efectiva del bien; (iv) la sucesión por causa de muerte; y (v) la prescripción, que exige adquirir el dominio por la posesión prolongada y continuada en el tiempo.

En relación con la tradición, el artículo 740 del Código Civil la define como “*un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales.*” Es decir que este modo de adquirir el dominio implica la transferencia de la propiedad o el dominio de bienes muebles e inmuebles de una persona llamada tradente a otra denominada adquirente.

En cuanto a la tradición de bienes muebles, el artículo 754 *idem* especifica que esta deberá hacerse por alguno de los siguientes medios: (i) permitiéndole la aprehensión material de una cosa presente; (ii) mostrándosela; (iii) entregándole las llaves del granero, almacén, cofre o lugar cualquiera en que esté guardada la cosa; (iv) encargándose el uno de poner la cosa a disposición del otro en el lugar convenido; y (v) por la venta, donación u otro título de enajenación conferido al que tiene la cosa mueble como usufructuario, arrendatario, comodatario, depositario o a cualquier otro título no traslativo de dominio; y recíprocamente

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

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

NIT. 899.999.061-9

por el mero contrato en que el dueño se constituye usufructuario, comodatario, arrendatario, etc.

De otro lado, la tradición de bienes inmuebles exige la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos, al igual que los derechos de usufructo o de uso, constituidos en bienes raíces, y de los de habitación o hipoteca, al tenor de lo dispuesto en el artículo 756 *ibidem*.

Además de lo anterior, es menester referenciar que la transferencia de dominio entre entidades públicas está regulada por un conjunto de normas específicas que buscan garantizar la adecuada administración de los bienes del Estado y asegurar que las operaciones de transferencia sean transparentes, eficientes y se realicen conforme a las disposiciones legales.

Estas normas se encuentran primordialmente compiladas en los artículos 2.2.1.2.2.1.1 y siguientes del Decreto 1082 de 2015¹, que establecen el marco para la enajenación de bienes muebles e inmuebles del Estado, incluida la obligación de las entidades estatales de hacer un inventario de aquellos bienes muebles que no utilizan para ofrecerlos a título gratuito a las demás entidades estatales a través de un acto administrativo motivado que deben publicar en su página web, contenida en el artículo 2.2.1.2.2.4.3 *idem*.

Hasta aquí entonces es posible concluir que en las normas que regulan los procesos de transferencia de dominio entre entidades públicas, no se encuentra establecida como tal la transferencia de recursos de dinero entre entidades públicas, pues aquella está sometida a la lógica de las normas especiales que componen el sistema presupuestal colombiano como se verá a continuación.

2. El sistema presupuestal colombiano y sus componentes

El sistema presupuestal colombiano se define como el conjunto de normas, principios y procedimientos que regulan la elaboración, ejecución, control y evaluación del presupuesto público en Colombia. Este sistema fue diseñado para garantizar que los recursos del Estado se gestionen de manera eficiente y efectiva, cumpliendo con los objetivos de política económica y social del país, tomando como base lo consagrado en los artículos 345 y siguientes de la Constitución Política, siendo su desarrollo más explícito el previsto en el Decreto 111 de 1996².

No obstante, mediante el artículo 322 de la Constitución Política, Bogotá fue organizada como Distrito Capital, carácter que se refleja en la elaboración de normas especiales que regulan su régimen político, fiscal y administrativo, el cual se concretó con la expedición del

¹ [Decreto Nacional 1082 de 2015](#). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional

² [Decreto Nacional 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

Decreto-Ley 1421 de 1993³, que tuvo como objetivo principal dotar a la Capital de la República de los instrumentos necesarios para cumplir adecuadamente con sus funciones, prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo integral de su territorio y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, conforme se expresa en el artículo 3 *ídem*.

Es así como el artículo 136 *ibidem* facultó al Concejo Distrital para que regulará todo lo relacionado con la programación, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto distrital y de los fondos de desarrollo local, aspecto que se concretó con la expedición del 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*”, en cuyo artículo 15 se especificó que el Presupuesto Anual del Distrito Capital se compone de las siguientes partes:

a) El Presupuesto de Rentas e Ingresos. *Contendrá la estimación de los ingresos corrientes, las transferencias, las contribuciones parafiscales y los recursos de capital de la Administración Central y de los Establecimientos Públicos Distritales.*

b) El Presupuesto de Gastos. *Incluirá la totalidad de las apropiaciones para el Concejo Distrital, la Personería Distrital, la Contraloría Distrital, la Veeduría Distrital, las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos Distritales, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión.*

c) Las Disposiciones Generales. *Corresponde a las normas que se expiden en cada vigencia fiscal, tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto dentro del mismo período.”*

A su turno, el artículo 18 *ídem* determinó que el presupuesto de gastos se clasifica en: (i) gastos de funcionamiento; (ii) servicio de la deuda pública, y (iii) gastos de inversión. Cada uno de estos gastos se debe presentar clasificado por Entidades Ejecutoras del Distrito así: Concejo Distrital, Contraloría Distrital, Personería Distrital, Veeduría Distrital, una (1) por cada Secretaría, Departamento Administrativo y Establecimiento Público Distrital. Para ese fin, en los Presupuestos de Gastos de Funcionamiento e Inversión no se pueden incluir gastos con destino al servicio de la deuda.

Aun más, estas disposiciones fueron objeto de reglamentación específica a través del Decreto Distrital 192 de 2021⁴, norma que en su artículo 3 se encargó de desagregar con mayor precisión cada uno de los elementos que conforman el Presupuesto Anual del Distrito, así:

³ [Decreto Ley 1421 de 1993](#). Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

⁴ [Decreto Distrital 192 de 2021](#). Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones

“Artículo 3°. 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 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.

Los gastos incluyen la totalidad de las apropiaciones en funcionamiento, inversión y servicio de la deuda.

Parágrafo. Los Precios Públicos son ingresos corrientes no tributarios de naturaleza contractual, que pueden gestionar las entidades distritales del sector central y las entidades descentralizadas, en la cuantía que ellas determinen en virtud de su autonomía financiera y presupuestal. Dentro de los Precios Públicos se encuentran: el aprovechamiento económico de bienes fiscales; la venta de servicios y de bienes muebles e inmuebles, diferentes a la propiedad accionaria del Estado de que trata el artículo 60 de la Constitución Política y la Ley 226 de 1995. Una vez adoptados serán incluidos dentro de los reglones rentísticos del Catálogo de Clasificación Presupuestal.”

Así las cosas, los recursos que administran las entidades públicas se rigen bajo la lógica presupuestal de los ingresos corrientes tributarios, no tributarios y de capital que perciben, y los gastos que ejecutan, los cuales incluyen la totalidad de las apropiaciones en funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, sin que sea dable inferir que de allí se desprenda la transferencia de dominio alguno sobre tales recursos.

3. Naturaleza jurídica, régimen presupuestal y patrimonio 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, fue creada por medio del Decreto Distrital 273 de 2020⁵, esto, en aplicación de las facultades extraordinarias conferidas a la administración distrital a través del artículo 132 del Acuerdo Distrital 761 de 2020⁶. Se estableció como una entidad pública de naturaleza especial, descentralizada adscrita al sector de educación y cuenta con autonomía financiera, administrativa y jurídica, cuya cabeza es la Secretaría de Educación del Distrito.

De conformidad con el artículo en mención, Atenea tiene por objeto fortalecer, promover, financiar y propiciar la oferta educativa del nivel superior en el Distrito Capital, así como la promoción de la ciencia y la tecnología y la promoción de proyectos de investigación científica de grupos de investigación reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en el Distrito Capital.

Empero, para determinar el régimen presupuestal aplicable a Atenea, es necesario acudir 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 (...)”

Así las cosas, el régimen presupuestal de Atenea es el de los establecimientos públicos distritales, de modo que le son aplicables las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto para el Distrito Capital, lo que va en línea con lo señalado en el artículo 4 del Decreto 111

⁵ 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 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. (...)”

⁶ Acuerdo Distrital 761 de 2020. “Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2020-2024 “un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo xxi”

de 1996⁷, el inciso 1º del artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020⁸, y el artículo 2 del Decreto Distrital 714 de 1996 que dispuso lo siguiente:

“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.”

Bajo ese entendido, el artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020 determinó que los ingresos de Atenea se encuentran constituidos por las siguientes fuentes:

“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.

7 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.
8 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.

Pública Clasificada

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.”

Entre tanto, la norma en comento también dispuso que el patrimonio de la Agencia Atenea estaría conformado por:

“2.1. 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, necesarios para su operación.

2.2. Todos los bienes muebles e inmuebles que adquiera y/o reciba a cualquier título.”

En relación con la administración de estos recursos, es importante referir que a través del artículo 1 del Acuerdo Distrital 810 de 2021, modificado recientemente por el artículo 84 del Acuerdo Distrital 927 de 2024, fue creado el Fondo Cuenta acumulativo para la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea”, el cual está constituido por los recursos y el patrimonio que se destinen presupuestalmente para el cumplimiento del objeto y las funciones misionales de Atenea, señalados en el artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020.

De conformidad con las normas en referencia, la naturaleza jurídica de este Fondo se proyecta:

“(…) 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. (…)”

En consonancia con lo anterior, el artículo 85 del Acuerdo Distrital 927 de 2024 se encargó de indicar que Atenea:

“(…) 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

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

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

NIT. 899.999.061-9

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 punto es dable traer a colación lo dicho por esta Dirección en concepto Jurídico 2024IE023614O1⁹, en el cual se analizó la viabilidad del manejo del Fondo Distrital para la Financiación de la Educación Superior – FONDO FEST dentro del mecanismo de Cuenta Única Distrital -CUD, donde se ratificó que a partir de la clasificación que hace el artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020, estos ingresos se pueden catalogar como propios y no propios teniendo en cuenta 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."

De este modo, en el concepto jurídico mencionado se consideró que los ingresos de Atenea se podían clasificar así:

Clasificación de ingresos de la Agencia Atenea		
NORMA	Ingresos propios o endógenos	Ingresos exógenos o no propios
Artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020	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 realizadas para el cumplimiento de su objeto. 1.12. Los recursos propios que genere en desarrollo de su objeto.	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. 1.9. Los provenientes de la gestión de recursos que integren los fondos de educación postmedia, ciencia y tecnología que

⁹ Concepto Jurídico con radicado No. 2024IE023614O1. Concepto Jurídico. Viabilidad jurídica aplicación de la CUD - ATENEA. 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 Única 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.

Clasificación de ingresos de la Agencia Atenea		
NORMA	Ingresos propios o endógenos	Ingresos exógenos o no propios
		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 2024	<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.

En el concepto jurídico en mención, también se señaló que atendiendo a la naturaleza jurídica y el régimen presupuestal de Atenea:

“(…) 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 en el Concepto Jurídico No. 2023EE058149O1¹⁰, será la Tesorería Distrital, quien 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. (...)”

En igual sentido, allí se recordó que de conformidad con lo señalado en el inciso 1° 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. Así mismo, se indicó que de conformidad con lo señalado en el párrafo 1 *ídem*, existen dos excepciones a esta regla general, como son: (i) 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; o (ii) que se trate de recursos recibidos para la previsión y seguridad social, y pago de prestaciones sociales de carácter económico.

En tal virtud, se analizó si Atenea se encontraba o no cobijada bajo la primera excepción, para concluir que:

“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 Capital”.

¹⁰ Concepto Jurídico No. 2023EE058149O1 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?

De tal suerte que para el caso en estudio, conforme al numeral 1.4 de la tabla, se debe tener en cuenta que los dineros aportados con el convenio interadministrativo provienen de una fuente exógena, lo que de manera inicial podría sugerir que los rendimientos financieros generados serían de libre destinación por parte del Distrito Capital. No obstante, el artículo 10 de la Resolución 218 de 2023¹¹ expedida por la Agencia Atenea, señaló en relación con los rendimientos financieros lo siguiente:

“ARTICULO 10: Rendimientos Financieros. *Los rendimientos financieros obtenidos por concepto de los ingresos de recursos propios de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea” son de esta y los generados en el Fondo Cuenta “Atenea” son propiedad de dicho Fondo.*

Parágrafo 1: *Los rendimientos financieros obtenidos de los ingresos provenientes de entidades distritales para el cumplimiento y ejecución de los objetivos y las actividades pactadas son propiedad del Distrito Capital y harán parte del tesoro distrital.*

Parágrafo 2: *los rendimientos financieros que se originen con ocasión a la suscripción de convenios con los fondos de desarrollo local del distrito son propiedad de los citados fondos.*

Parágrafo 3: *Los rendimientos financieros obtenidos por recursos provenientes de convenios y/o contratos con entidades del orden nacional o privadas, para el cumplimiento y ejecución de los objetivos y las actividades pactadas, son de propiedad del Fondo Cuenta de la Agencia, salvo especificación contraria por parte de la entidad que destina el recurso.*

Parágrafo 4: *Para la incorporación de los rendimientos financieros al presupuesto del Fondo se requiere contar con la liquidación que la entidad financiera o de la Dirección Tesorería Distrital emita sobre el particular. El director o directora de la Agencia deberá determinar la subcuenta o línea de inversión a la cual quedarán incorporados.”* (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Descendiendo al objeto de la consulta, se tiene entonces que los recursos que la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca -RMBC disponga para el desarrollo del convenio interadministrativo con Atenea, harán parte del patrimonio de la Agencia como una fuente exógena, mientras que los rendimientos financieros serán objeto de especificación en el contenido del convenio interadministrativo.

4. Consideraciones respecto al convenio interadministrativo

La presente consulta se deriva de la intención de celebración de un convenio interadministrativo entre la Agencia Atenea y la RMBC, cuyo objeto es:

¹¹ “Por medio del cual se establece el manual operativo y de procedimiento del Fondo Cuenta Atenea”

“(…) CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO. Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros para la implementación del programa “JÓVENES A LA E” en la Región Metropolitana, para el acceso y permanencia de jóvenes de la Región Metropolitana a programas académicos relacionados con el hecho metropolitano de Seguridad Alimentaria para Bogotá y el Municipio de Soacha. (…)”

En el marco de dicho convenio, por parte de la RBMC se realizará el desembolso de DOCE MIL NOVENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS (\$12.094.850.656), los cuales serán incorporados por la Agencia Atenea en su presupuesto, según se indica en el convenio y dando aplicación al numeral 1.4 del 7 del Decreto Distrital 273 de 2020, siendo así que, dicho aporte hará parte de los recursos de la Agencia para el cumplimiento del citado convenio y en ejercicio de las funciones legales de esta. Ahora bien, como se mencionara en diferentes Conceptos Jurídicos de esta dependencia¹², de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998¹³, un convenio interadministrativo se trata **de la manifestación de la voluntad de dos o más entidades públicas**, para celebrar un instrumento jurídico a través del cual se prestarán colaboración y cooperación mutua para el cumplimiento de funciones administrativas a cargo de estas.

En la misma vía el Consejo de Estado¹⁴, respecto a los convenios interadministrativos ha mencionado que conllevan de manera implícita la voluntad de las entidades que participan en estos, como se ve a continuación:

*“(…) **De conformidad con lo anterior los Convenios Institucionales, se podrían definir como todos aquellos acuerdos de voluntades celebrados por la entidad con personas de derecho público, que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias de la entidad, para el logro de objetivos comunes.** Los Convenios pueden no tener un contenido patrimonial, en términos generales y en ellos no se persigue un interés puramente económico. Con ellos se busca primordialmente cumplir con objetivos de carácter general, ya sean estos sociales, culturales o de colaboración estratégica. (…)”¹⁵*
(negrilla y subraya fuera del texto)

Siendo así que, para el caso en estudio, serán las condiciones pactadas por las partes intervinientes en el convenio y la normativa aplicable, la que determinará la destinación del

12 Concepto Jurídico con radicado No. 2024IE02731101. Autonomía presupuestal de las Corporaciones autónomas regionales. CAR. ¿Cuál es el manejo presupuestal y financiero de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, para el cumplimiento de las órdenes impartidas 4.42 y 4.40 de la sentencia del Consejo de Estado AP-25000-23- 27-000-2001-90479-01 de 2014 y el convenio 171 de 2007 y el Acuerdo de Cooperación de febrero de 2011? Y Concepto Jurídico con radicado No. 2019IE8400Q1 ¿la estampilla universidad distrital Francisco José de Caldas 50 años, se aplica a los contratos y convenios interadministrativos que suscriba la Secretaría Distrital de Hacienda?; ¿Lo que no está excluido en el Decreto 250 de 2018 del pago de dicha estampilla, es sujeto pasivo de su cancelación?

13 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.

14 (Concepto de la sala de consulta y servicio civil de Consejo de Estado. Radicado Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00, 2016). <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/SancUnilaterales.pdf>

15 (Sentencia proceso con radicado 25000-23-26-000-1998-01471-01. Acción de controversia contractual de LUIS NELSON FONTALVO PRIETO en contra de MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, 2012)

recurso aportado por la RMBC así como la suerte que han de seguir los rendimientos financieros generados, esto, sin perjuicio de que los aportes en cita se integren al patrimonio de la Agencia Atenea.

II. CONCLUSIONES

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

- ***¿El hecho de que ATENEA incorpore los recursos de la RMBC en su presupuesto implica que exista transferencia de dominio de los recursos desde la RMBC a ATENEA?***

Con base en lo anteriormente expuesto, se considera que la transferencia de recursos por parte de la RMBC a la Agencia Atenea no lleva implícita la transferencia de dominio de estos, sino que su ejecución se rige por las normas presupuestales del orden nacional y distrital, bajo las cuales tales recursos adquieren la connotación de ingresos provenientes de una fuente exógena, que se incorporan al patrimonio de la Agencia para el desarrollo del objeto del convenio interadministrativo, los cuales tienen una destinación específica y deben administrarse en el Fondo Cuenta de la Agencia.

- ***En caso de que exista transferencia de dominio de los recursos aportados por la RMBC, ¿qué pasa con los rendimientos financieros de estos recursos?***

Atendiendo a lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021, la Resolución 218 de 2023 de la Agencia Atenea, así como el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, el destino de los rendimientos financieros es susceptible de definirse en el marco del convenio interadministrativo, siendo posible que allí se establezca la titularidad de estos en la RMBC, o que sean reinvertidos en el programa, según la instrucción que haga la RMBC haga al respecto.

- **De no existir transferencia de dominio de los recursos, puede la SDH-DDT administrar los recursos de la RMBC en la CUD.**

Sobre el particular se reitera lo concluido en el concepto jurídico 2024IE02361401 expedido por esta Dirección, en el sentido de indicar que los recursos de la Agencia Atenea deben ser manejados a través de la CUD, habida cuenta que los recursos de la RMBC que aporta al convenio interadministrativo se integran al patrimonio de la Agencia.

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

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

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

NIT. 899.999.061-9



Pública Clasificada

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 2015¹⁶. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

Marcela Gómez Martínez
Directora Jurídica
Despacho del director jurídico
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
Guillermo Alfonso Maldonado Sierra - Profesional Especializado -Subdirección Jurídica de Hacienda

¹⁶ Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311
PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195
NIT. 899.999.061-9

