



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 30.01.2026 14:38:38
Al Contestar Cite este Nr: 2026EE03706901 Fol: 9 Anex: 0
ORIGEN: DESPACHO DIR. JURIDICA / MARCELA GOMEZ MARTINEZ
DESTINO: SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE - E.S.E. / LUIS ALEXANDER MOSCOSO OSORIO / LUIS ALEXAND
ASUNTO: Concepto Jurídico. Recursos asociados a los convenios interadministrativos de prestación de servicios de salud. Referencia 2025ER34735101
OBS: RADICACION VIRTUAL

Pública

223200-24-3

Bogotá, D. C.



Concepto

Doctor
Luis Alexander Moscoso Osorio
Presidente de la Junta Directiva
Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.
Calle 66 No. 15 - 41
correspondencia@subrednorte.gov.co
NIT 900.971.006-4
Bogotá D.C.

CONCEPTO

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.

113-F.01
V.15

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 69 del Decreto Distrital 645 de 2025¹, 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, en concordancia con las funciones previstas en los numerales 2 y 4 del artículo 68 del decreto en mención, esta Dirección es competente para pronunciarse en el asunto objeto de la consulta.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

El presidente de la Junta Directiva de la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E., elevó solicitud de concepto jurídico ante esta Dirección a través del radicado 2025ER347351O1 del 26 de diciembre de 2025, con el fin de obtener respuesta a los siguientes interrogantes:

- “1. Considerando la autonomía administrativa y financiera de la Subred Norte E.S.E. (Artículo 194 de la Ley 100 de 1993), y la cláusula de manejo de cuentas separadas, ¿existe impedimento legal para que la Subred pueda modificar y retirar dicha cláusula del contrato y, por ende, aplicar el principio de unidad de caja establecido en el literal E del Artículo 13 del Decreto 714 de 1996, permitiendo la cancelación de obligaciones desde las cuentas generales de la entidad y retirando la obligatoriedad de cuentas de destinación específica?
2. En el marco de la autonomía administrativa y el cumplimiento del objeto social de la Subred Norte E.S.E., ¿es posible realizar traslados entre las cuentas bancarias con el fin de ejecutar pagos de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto de la Entidad, garantizando el control contable y presupuestal de los recursos?
3. ¿Existe una norma que exija específicamente que los recursos asociados de los convenios interadministrativos de prestación de servicios de salud deban manejarse en una cuenta bancaria separada?”

Lo anterior en razón a que se han suscrito convenios interadministrativos entre el Fondo Financiero Distrital de Salud (FFDS) y la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E., cuyo objeto es la prestación de servicios de salud, en los cuales se ha incluido la siguiente cláusula:

“Manejar los recursos del convenio en una cuenta bancaria exclusiva, manteniendo separada la contabilidad y sin realizar unidad de caja de los recursos desembolsados a través del presente convenio, hasta la firma de la liquidación de este.”

El peticionario aduce que la financiación del 95% de los compromisos adquiridos por la Subred, proviene directamente del recaudo percibido por la ejecución de los convenios y contratos suscritos para la venta de servicios de salud, prestación que se realiza en las diversas sedes de la entidad.

¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Hacienda.

CONSIDERACIONES

Como primera medida vale la pena destacar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 194 de la Ley 100 de 1993², el artículo 83 de la Ley 489 de 1998³ y el artículo 2.5.3.8.4.1.1 del Decreto 780 de 2016⁴, las Empresas Sociales del Estado son una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas a un régimen jurídico especial.

De modo particular, el Concejo de Bogotá D.C., a través del Acuerdo Distrital 641 de 2016⁵, reorganizó el sector salud en el Distrito Capital definiendo las entidades y organismos que lo conforman, para lo cual en su artículo 2 determinó la fusión de varias Empresas Sociales del Estado adscritas a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D.C., dando lugar así a la creación de cuatro Subredes Integradas de Servicios de Salud adscritas al sector salud, entre ellas, la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E..

En concordancia con el parágrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo en mención, las cuatro subredes de servicios de salud son responsables de adelantar las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad a nivel individual y colectivo que le brinden al usuario una atención integral. Además, deben fortalecer las acciones de autocuidado y mutuo cuidado y las acciones intersectoriales que fomenten acciones individuales y colectivas para incentivar estilos de vida saludable.

Por otra parte, el Acuerdo Distrital 20 de 1990⁶ creó el Fondo Financiero Distrital de Salud -FFDS, como un establecimiento público del orden distrital con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, asignándole la función de "recaudar y administrar los recursos del situado fiscal, rentas cedidas al Distrito, impuesto al valor agregado por seguros obligatorios de vehículos a motor y en general la totalidad de los recursos captados por el Distrito Especial de Bogotá y provenientes de diferentes fuentes públicas y privadas destinadas al sector salud"⁷.

En este marco, el Acuerdo Distrital 257 de 2006⁸ en su artículo 84 incluyó al FFDS dentro de las entidades adscritas al sector salud, cuya cabeza es la Secretaría Distrital de Salud, de lo cual se concluye que le son aplicables las disposiciones del Estatuto Orgánico del

² Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

³ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expedirán 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.

⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social

⁵ Por el cual se efectúa la reorganización del Sector Salud de Bogotá, Distrito Capital, se modifica el Acuerdo 257 de 2006 y se expiden otras disposiciones

⁶ Por el cual se organiza el Sistema Distrital de Salud de Bogotá.

⁷ Idem, artículo 8.

⁸ Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones

Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996⁹, habida cuenta que en su artículo 2 se 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”. (Subraya y negrillas ajenas al texto original)

De manera que dada su naturaleza jurídica de establecimiento público del orden distrital, al FFDS le son aplicables las disposiciones del Decreto Distrital 714 de 1996 y sus normas reglamentarias, entre ellas, el Libro 2, Parte 2 Título 1 del Decreto Distrital 645 de 2025¹⁰, y además hace parte del Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá D.C.

En el caso de la Empresas Sociales del Distrito, el artículo 3 del Decreto Distrital 714 de 1996, en su segundo inciso aclaró que para efectos presupuestales “*las Empresas Sociales del Distrito que constituyan una categoría especial de Entidad Pública Descentralizada, se sujetarán al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito*”. Es decir que a las subredes les son aplicables las disposiciones presupuestales previstas en los artículos 207 a 248 y 252 a 276 del Decreto Distrital 645 de 2025.

Un aspecto en común entre el FFDS y las subredes es la administración, gestión y ejecución de recursos de la seguridad social, en específico del sector salud, por lo cual, es preciso indicar que el artículo 48 de la Constitución Política en su quinto inciso estableció que los recursos de las instituciones de la seguridad social no pueden destinarse ni utilizarse para fines distintos a los previstos legal y constitucionalmente, lo cual fue reiterado por el artículo 9 de la Ley 100 de 1993.

De igual manera, el artículo 25 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015¹¹ refuerza este principio al señalar lo siguiente:

“ARTÍCULO 25. DESTINACIÓN E INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.”

La citada ley fue objeto de control de constitucionalidad mediante Sentencia C-313 de 2014¹² de la Corte Constitucional, en la que se destaca que “...bajo ninguna circunstancia los recursos de salud podrán destinarse al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con la garantía del derecho a la salud de las personas”.

⁹ Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital

¹⁰ Por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Hacienda

¹¹ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

¹² Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

En el mismo sentido, el artículo 154 de la Ley 100 de 1993 señala que la intervención del Estado en el servicio público de seguridad social en salud se da, entre otros, para evitar que los recursos se destinen a fines diferentes:

"ARTÍCULO 154. Intervención del Estado. El Estado intervendrá en el servicio público de seguridad social en salud, conforme a las reglas de competencia de que trata esta ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 48, 49, 334 y 365 a 370 de la Constitución Política. Dicha intervención buscará principalmente el logro de los siguientes fines: (...)

b) Asegurar el carácter obligatorio de la seguridad social en salud y su naturaleza de derecho social para todos los habitantes de Colombia;
(...)

g) **Evitar que los recursos destinados a la seguridad social en salud se destinen a fines diferentes;** (...). (Subraya y negrillas ajenas al texto original).

De modo que los recursos de la seguridad social cuentan con una destinación específica que impide darle una asignación para fines diferentes, por lo cual, la Corte Constitucional en la Sentencia C-057 de 2021¹³, consideró específicamente que las Rentas de Destinación Específica (RDE) son una excepción al principio de unidad de caja, así:

(...) 127. *El principio de unidad de caja es inherente al sistema presupuestal, según lo establecido en el artículo 11 del EOP. De acuerdo con este principio, “con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación”. Así lo establece el artículo 16 ibidem. En la práctica, el principio supone “que la totalidad de los recursos públicos deben ingresar sin previa destinación a un fondo común desde donde se asignan a la financiación del gasto público”.*

128. *Sin embargo, no se trata de un principio absoluto. El EOP y la Constitución Política reconocen excepciones a dicha regla de principio, pues refieren eventos en los cuales los recursos, por un lado, no hacen unidad de caja con el resto de los ingresos de la Nación y, por el otro, son destinados a una finalidad diferente a la financiación del gasto público. Una de esas excepciones la constituyen las rentas de destinación específica (desde ahora, RDE). Según lo consideró esta Corte desde sus primeras decisiones, las RDE se traducen “en la técnica presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto”. Su razón de ser es la de “garantizar un piso mínimo de gasto social en Colombia”. En ese sentido, la destinación específica no puede simplemente coincidir con el objetivo genérico de una entidad pública o con la previsión de que la destinación será la que corresponda al respectivo proceso de planificación de la entidad.*

129. *Las RDE son excepcionales porque le restan flexibilidad al presupuesto nacional, pues, haciendo parte del PGN, detraen de él recursos que, usualmente, serían destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad, tomada en su conjunto. (...)* (Subraya y negrillas ajenas al texto original)

¹³ Magistrada Ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera.

Lo anterior en línea con lo dispuesto en el artículo 359 de la Constitución Política, el cual estableció que no pueden haber rentas de destinación específica, exceptuando: (i) las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; (ii) las destinadas para inversión social; y (iii) las que con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías. Sin embargo, la misma Corte Constitucional estableció un límite consistente en que: “(...) *no basta que una ley defina la destinación específica de una renta para financiar cualquier tipo de gasto a cualquier entidad pública. Se requiere además, que ese gasto o esa entidad quepan dentro del concepto de gasto social (...)*”¹⁴

Adicionalmente, encontramos otras excepciones a este principio, como son: (i) las contribuciones parafiscales, que por su propia naturaleza jurídica deben tener destinación específica; (ii) las rentas provenientes de los monopolios de licores destinados a los servicios de salud y educación, conforme al artículo 336 de la Constitución Política; (iii) las regalías que nutren al Sistema General de Regalías, en desarrollo de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política; (iv) los recursos originados en transferencias de la Nación, como es el caso del Sistema General de Participaciones (SGP), regalías, cofinanciación, entre otros; y (v) la creación de fondos con destinación específica, tales como los fondos cuenta sin personería jurídica, a los cuales las mismas normas que los crean y reglamentan definen el destino de los recursos recibidos por dicho fondo, por lo cual deben manejarse en cuentas bancarias independientes, a fin de ejercer control sobre los mismos.¹⁵

En concordancia con las disposiciones analizadas, en el caso del Distrito Capital, el artículo 113 del Decreto Distrital 645 de 2025 estableció en relación con las RDE lo siguiente:

“Artículo 113. Rentas con Destinación Específica. Todas las entidades distritales que tengan financiadas sus apropiaciones con fuentes de destinación específica establecida por disposiciones legales deben efectuar un control presupuestal, contable y de tesorería diferenciado.” (Subraya y negrillas ajenas al texto original)

Así las cosas, teniendo en cuenta que los recursos de la seguridad social tienen una destinación específica de orden constitucional y legal, como se explicó en precedencia, es imperativo que estas rentas tengan un control presupuestal, contable y de tesorería diferenciado, de modo tal que el manejo de estos recursos en cuentas bancarias independientes permite identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente de forma diferenciada.

A manera de ejemplo, la Resolución 1597 de 2025 del Ministerio de Salud y Protección Social¹⁶, en su artículo 12 numeral 12.1 obliga a las entidades territoriales de los órdenes departamental y distrital a contratar el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas

¹⁴ Sentencia C-317 de 1998.

¹⁵ Cf. Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá D.C. Aspectos Jurídicos de las Finanzas Públicas Territoriales. ISBN: 978-958-97256-7-2. Bogotá D.C. 2020. Págs. 157 - 159

¹⁶ Por la cual se establecen disposiciones para la gestión territorial integral de la salud pública incluida la Gestión en Salud Pública y el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas (PIC), en el marco del Plan Decenal de Salud Pública y la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS)

(PIC), con las Empresas Sociales del Estado o las Entidades que hagan sus veces ubicadas en el departamento o distrito respectivamente, garantizando en su implementación la territorialización y permanencia de las acciones. En este ámbito, una de las responsabilidades de las instituciones contratadas para la ejecución de dicho Plan, establecida en el artículo 19 numeral 19.8, es el manejo de los recursos en una cuenta bancaria exclusiva, tal como se expresa a continuación:

“19.8. Manejar los recursos destinados para el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas (PIC) en una cuenta bancaria exclusiva hasta la firma de la liquidación del convenio o contrato. Los recursos allí depositados solo podrán ser utilizados para el pago de los bienes o servicios que se requieran para la ejecución de las intervenciones contratadas.”

Ahora bien, en cuanto a la aplicación del principio de unidad de caja en el Distrito Capital, es importante referir que el artículo 288 del Acuerdo Distrital 927 de 2024¹⁷, ratificó la necesidad de administrar eficientemente los recursos públicos distritales a través del mecanismo de Cuenta Única Distrital (CUD), exceptuando los casos en que la Constitución Política, las leyes u órdenes judiciales no lo permitan, así:

“Artículo 288. Administración Eficiente de los Recursos Públicos. Con el fin de optimizar los recursos distritales, reducir el endeudamiento y aumentar la rentabilidad para el Distrito, los recursos distritales administrados por la Dirección Distrital de Tesorería serán susceptibles de hacer unidad de caja, inclusive aquellos que por norma distrital deben manejarse en cuenta bancaria exclusiva, excepto cuando lo exija la Constitución Política, normas de rango legal u orden judicial. (...) (Subraya y negrillas ajenas al texto original)

Tanto esta disposición como los artículos 126 y 128 del Decreto Distrital 645 de 2025, fueron reglamentados por la Resolución SDH-022 de 2025¹⁸ en cuyo ámbito de aplicación especificado en su artículo 2 fueron incluidos los Establecimientos Públicos Distritales, siendo el caso del FFDS, tomando en consideración lo establecido en el artículo 2 del Decreto Distrital 714 de 1996.

Así, el artículo 3 de la resolución en comento en su parágrafo 1 dispuso que los recursos del Distrito, incluyendo los de destinación específica, que a la fecha de la expedición de la resolución deban administrarse en virtud de una norma constitucional o de rango legal, o de una orden judicial, en cuenta bancaria exclusiva, seguirán gestionándose por esa modalidad y no harán parte de la CUD:

“ARTÍCULO 3. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DISTRITALES DE LAS ENTIDADES QUE FORMAN PARTE DEL PRESUPUESTO ANUAL DEL DISTRITO CAPITAL Y DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, EN LA CUENTA ÚNICA DISTRITAL. Los recursos del Distrito incluyendo los de destinación específica existentes, o que así se definan por norma distrital y los recursos de las entidades descentralizadas que suscriban un convenio de administración tesoral con la Secretaría Distrital de Hacienda, que

¹⁷ 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”

¹⁸ Por la cual se reglamentan los artículos 28 y 30 del Decreto 192 de 2021, el artículo 288 del Acuerdo 927 de 2024, y se articula el contenido de los artículos a la Cuenta Única Distrital

deban ser administrados por la Dirección Distrital de Tesorería, se administrarán en la Cuenta Única Distrital y tendrán control presupuestal, contable y de tesorería.

PARÁGRAFO 1º. Los recursos del Distrito, incluyendo los de destinación específica, que a la fecha de la expedición de la presente resolución deban administrarse en virtud de una norma constitucional o de rango legal, o de una orden judicial, en cuenta bancaria exclusiva, seguirán gestionándose por esa modalidad y no harán parte de la Cuenta Única Distrital. (...) (Subraya y negrillas ajenas al texto original)

CONCLUSIONES

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

“1. Considerando la autonomía administrativa y financiera de la Subred Norte E.S.E. (Artículo 194 de la Ley 100 de 1993), y la cláusula de manejo de cuentas separadas, ¿existe impedimento legal para que la Subred pueda modificar y retirar dicha cláusula del contrato y, por ende, aplicar el principio de unidad de caja establecido en el literal E del Artículo 13 del Decreto 714 de 1996, permitiendo la cancelación de obligaciones desde las cuentas generales de la entidad y retirando la obligatoriedad de cuentas de destinación específica?”

En criterio de esta Dirección Jurídica, si bien es cierto que el artículo 194 de la Ley 100 de 1993 le reconoce autonomía administrativa a las Empresas Sociales del Estado para la gestión de sus fines e intereses, tal autonomía no la faculta para que de forma unilateral modifique o suprima en los convenios interadministrativos suscritos con el FFDS la cláusula de manejo de recursos en cuentas bancarias independientes. Lo anterior en razón a que dicha cláusula salvaguarda la destinación específica de los recursos de la seguridad social en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales anteriormente reseñados, facilitando el control presupuestal, contable y de tesorería diferenciado.

“2. En el marco de la autonomía administrativa y el cumplimiento del objeto social de la Subred Norte E.S.E., ¿es posible realizar traslados entre las cuentas bancarias con el fin de ejecutar pagos de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto de la Entidad, garantizando el control contable y presupuestal de los recursos?”

Conforme a lo expuesto en artículo 113 del Decreto Distrital 645 de 2025, es imperativo que las rentas de destinación específica, como son aquellas relacionadas con la seguridad social, tengan un control presupuestal, contable y de tesorería diferenciado, de modo tal que el manejo de estos recursos en cuentas bancarias independientes permite identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de forma diferenciada por cada convenio. Por tal razón, los recursos depositados en la cuenta bancaria del respectivo convenio solo podrán ser utilizados para el pago de los bienes o servicios que se requieran para la ejecución de este.

“3. ¿Existe una norma que exija específicamente que los recursos asociados de los convenios interadministrativos de prestación de servicios de salud deban manejarse en una cuenta bancaria separada?”



En el caso de la contratación que las entidades territoriales deben hacer con las Empresas Sociales del Estado para la ejecución de las acciones del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas (PIC), el numeral 19.8 del artículo 19 de la Resolución 1597 de 2025 del Ministerio de Salud y Protección Social, sí exige que el manejo de estos recursos se haga en una cuenta bancaria exclusiva, pues se trata de una técnica financiera que facilita el control presupuestal, contable y de tesorería diferenciado para todos los convenios interadministrativos que ejecuten recursos de la salud.

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 escribiendo al correo radicacionhaciendabogota@shd.gov.co.

Cordialmente,

Marcela Gómez Martínez
Directora Jurídica
Despacho del director jurídico
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Proyectado por:	Guillermo Alfonso Maldonado Sierra - Profesional Especializado -Subdirección Jurídica de Hacienda	29 de enero de 2026	
-----------------	---	---------------------	--

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