



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 04.06.2026 16:08:46
Al Contestar Cite este Nr: 2026IE01010401 Fol: 16 Anex: 0
ORIGEN:DESPACHO DIR. JURIDICA / MARCELA GOMEZ MARTINEZ
DESTINO:SUBD. OPERACION FINANCIERA / LUZ AMPARO QUINTERO LINARES
ASUNTO: Concepto Jurídico. Convenios interadministrativos, propiedad de los recursos para atender obligaciones pensionales y sus rendimientos financieros. Referencia 2026IE0767101
OBS:



Concepto

Pública

223200-24-3

Bogotá, D. C.

Doctora
Luz Amparo Quintero Linares
Subdirectora de Operación Financiera
Secretaría Distrital de Hacienda
Carrera 30 # 25 -90
luzquintero@shd.gov.co
NIT 899999061
Bogotá D.C.

Doctora
Gina Paola Reyes Ruíz
Subdirectora de Planeación Financiera e Inversiones
Secretaría Distrital de Hacienda
Carrera 30 # 25 -90
gpreyes@shd.gov.co
NIT 899999061
Bogotá D.C.

CONCEPTO

Radicado solicitud	2026IE0767101
Descriptor general	Presupuesto Tesorería
Descriptores especiales	Convenios interadministrativos, propiedad de los recursos para atender obligaciones pensionales y sus rendimientos financieros.
Problema jurídico	¿Los recursos del Convenio Interadministrativo No. 9-07-14100-1373-2024, suscrito entre el FONCEP y la EAAB, cuyo objeto es la dispersión, control y pago de la nómina de pensionados de la EAAB adquieren la calidad de recursos distritales del nivel central al ser transferidos y administrados por el FONCEP, o mantienen la titularidad de la EAAB?
Fuentes formales	Constitución Política de Colombia. Leyes 100 de 1993 y 142 de 1994. Decreto 111 de 1996. Decretos Únicos Reglamentarios 1068 de 2015 y 1833 de 2016. Acuerdos Distritales 006 de 1995, 257 de 2006 y 927 de 2024.

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.
SECRETARÍA DE HACIENDA

113-F.01
V.15

Decretos Distritales 714 de 1996 y 645 de 2025.

Resolución No. SDH-000191 de 2017 y 000022 de 2025 de la Secretaría Distrital de Hacienda.

Acuerdos 05 de 2019 y 43 de 2020 de la Junta Directiva de la EAAB-ESP.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional.

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:

De forma conjunta, la Subdirectora de Operación Financiera y la Subdirectora de Planeación Financiera e Inversiones de la Secretaría Distrital de Hacienda, han elevado ante esta Dirección solicitud de concepto jurídico con radicado 2026IE0767101 del 04 de mayo de 2026, con el fin de que se aclaren los siguientes aspectos relacionados con el Convenio Interadministrativo No. 9-07-14100-1373-2024, suscrito entre el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones –FONCEP y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB–, cuyo objeto es la dispersión, control y pago de la nómina de pensionados de la EAAB:

“1. Propiedad de los recursos

Precisar la titularidad de los recursos objeto del Convenio Interadministrativo No. 9-07-14100-1373-2024 y si, en virtud de su transferencia y administración por parte del FONCEP, dichos recursos adquieren la calidad de recursos públicos distritales o si mantienen la titularidad de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB–

2. Propiedad de los rendimientos financieros

Determinar si los rendimientos financieros generados por los recursos del Convenio le pertenecen o no al Distrito Capital y, en particular, si son administrados por el FONCEP, estos deben considerarse del Distrito o si resulta jurídicamente procedente su reconocimiento y transferencia a la EAAB.

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

3. Incorporación presupuestal de los recursos

Indicar la figura jurídica mediante la cual los recursos del convenio deben ser incorporados o registrados presupuestalmente, teniendo en cuenta que, según lo informado por la Dirección Distrital de Presupuesto, actualmente no se encuentran incorporados en el Presupuesto del Distrito Capital, y definir si dicha circunstancia incide en su sujeción al régimen de administración tesoral del Distrito Capital.”

CONSIDERACIONES

Para efectos de dar respuesta a la consulta se abordarán los siguientes aspectos: (i) naturaleza jurídica y régimen presupuestal del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP; (ii) naturaleza jurídica y régimen presupuestal de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB –ESP; (iii) el principio presupuestal de unidad de caja y el mecanismo de Cuenta Única Distrital (CUD); y (vi) conclusiones.

1. Naturaleza jurídica y régimen presupuestal del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP

El Acuerdo Distrital 257 de 2006², en su artículo 60, dispuso la transformación del Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital - FAVIDI, en el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP -, y le atribuyó la naturaleza jurídica de establecimiento público del orden Distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Hacienda.

El artículo 65 del citado Acuerdo determinó que el objeto del FONCEP es el de “reconocer y pagar las cesantías y las obligaciones pensionales a cargo del Distrito Capital, el cual asume la administración del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá”. En desarrollo de lo anterior, la norma en comento le asignó las siguientes funciones:

“a. Reconocer y pagar las cesantías de las servidoras y servidores públicos del Distrito Capital.

b. Pagar las obligaciones pensionales legales y convencionales de los organismos del Sector Central y las entidades descentralizadas a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá y reconocer y pagar las obligaciones pensionales que reconozca a cargo de las entidades del nivel central y las entidades descentralizadas, que correspondan, de acuerdo con los mecanismos legales establecidos.

c. Literal adicionado por el art. 119 del Acuerdo Distrital 645 de 2016. <El texto adicionado es el siguiente> Verificar y consolidar la información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones de las entidades del Sector Central y las entidades descentralizadas a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá.

² 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

d. *Literal adicionado por el art. 119 del Acuerdo Distrital 645 de 2016. <El texto adicionado es el siguiente> Gestionar, normalizar, cobrar y recaudar la cartera hipotecaria del Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital - FAVIDI*

e. *Literal adicionado por el parágrafo 2, Acuerdo Distrital 761 de 2020 <El texto adicionado es el siguiente> Se asigna al FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES – FONCEP- la función de liderar y articular la construcción, implementación y ejecución de las políticas públicas de atención a sus pensionados, que contribuyan con el pleno y activo disfrute de su pensión, en el ámbito social, económico, cultural y recreativo, promoviendo que los pensionados del Distrito Capital tengan acceso a servicios de apoyo de calidad, incluyendo la participación de las diferentes entidades del Distrito y las instituciones de seguridad social y de salud en el marco de un estado de bienestar consolidado. Para el efecto, el Gobierno Distrital determinará las políticas públicas dirigidas a los pensionados del Distrito y reglamentará el ejercicio de la función asignada al FONCEP.*

Parágrafo. *Adicionado por el art. 119 del Acuerdo Distrital 645 de 2016. <El texto adicionado es el siguiente> El objeto de FONCEP implica la asunción por parte de éste de las funciones que actualmente se ejercen por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda respecto de las entidades liquidadas o suprimidas, en especial pero no exclusivamente, la representación administrativa del Distrito Capital en los asuntos de carácter administrativo, contractual y laboral, con cargo a los fondos de pasivos de las entidades liquidadas en lo que les corresponda.” (Subraya y negrilla ajenas al texto original)*

Es así como conforme al literal b) del artículo citado, una de las funciones del FONCEP consiste en pagar las obligaciones pensionales legales y convencionales de los organismos del sector central y las entidades descentralizadas a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, así como reconocer y pagar las obligaciones pensionales que reconozca a cargo de las entidades del nivel central y las entidades descentralizadas del Distrito.

Para estos fines, el artículo 69 *ibidem* estableció que el presupuesto del FONCEP se sujetará a las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito. Además, definió lo concerniente a las fuentes de sus ingresos. Más específicamente, el literal b) del artículo 67 del Acuerdo *sub examine* le asignó a la Junta Directiva del FONCEP la función concreta de “[a]probar anualmente los planes, programas y proyectos, y el presupuesto del Fondo, así como las modificaciones que se hagan a los mismos, de acuerdo con las disposiciones distritales vigentes sobre el tema y que sean de su competencia de conformidad con su reglamento.”

En este aspecto es menester analizar los contenidos del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996³, en cuyo artículo 2 referente a la cobertura o ámbito de aplicación, ubica dentro del primer nivel 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.”

³ Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

En esa misma línea jurídica, el artículo 9 *ídem* creó el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal (CONFIS), como el ente rector de la política fiscal encargado de la coordinación del sistema presupuestal en el Distrito Capital, para lo cual le asignó funciones concretas en el artículo 10 *ibidem*, siendo pertinente para efectos del presente análisis, hacer alusión a aquellas relacionadas con los establecimientos públicos, esto es, las desarrolladas en sus literales c) y h), así:

“ARTÍCULO 10°. De las Funciones del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal. El Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS- desarrollará las siguientes funciones: (...)

“c) Aprobar los anteproyectos de presupuesto de la Administración Central, de los Establecimientos Públicos y de los Entes Universitarios Autónomos, antes de someterlos a consideración del Concejo Distrital. (...)

“h) Determinar la cuantía de los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos Distritales, de los Fondos de Desarrollo Local, de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Capital y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, que harán parte de los recursos de capital del Presupuesto Anual del Distrito Capital, así como su distribución.”

Es decir que, en relación con los establecimientos públicos distritales, le compete al CONFIS aprobar sus anteproyectos de presupuesto antes de someterlos a consideración del Concejo Distrital, así como definir la cuantía de sus excedentes financieros que harán parte de los recursos de capital del presupuesto anual con su respectiva distribución. Aún más, el artículo 16 del Estatuto fue más específico al regular los ingresos de los establecimientos públicos distritales y sus componentes, de este modo:

“ARTÍCULO 16°. De los Ingresos de los Establecimientos Públicos. En el Presupuesto de Ingresos se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los Establecimientos Públicos. Para estos efectos entiéndase por:

a) Rentas Propias. Todos los ingresos de los Establecimientos Públicos Distritales, excluidas las transferencias de la Administración Central Distrital.

b) Recursos de Capital. Los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, los rendimientos por operaciones financieras, las donaciones y otros.”

En atención a estas premisas, el artículo 69 del Estatuto determina de forma contundente que los excedentes financieros de los establecimientos públicos distritales son propiedad del Distrito, para lo cual le asignó al CONFIS Distrital la función de determinar la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto anual, fijar la fecha de su consignación a la Tesorería Distrital y asignar al establecimiento público que haya generado dicho excedente por lo menos el 20% del mismo.

2. Naturaleza jurídica y régimen presupuestal de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB –ESP

El artículo 1 del Acuerdo Distrital 006 de 1995⁴ expedido por el Concejo de Bogotá D.C., definió la naturaleza jurídica de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - E.S.P. como una Empresa Industrial y Comercial del Distrito, prestadora de servicios públicos domiciliarios, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Por su parte, el artículo 2 de la norma en comento establece que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - E.S.P., para todos los efectos legales podrá utilizar la sigla EAAB -E.S.P., y que sus actividades se regirán por el derecho privado, salvo disposición legal en contrario.

Desde el punto de vista de la estructura de la administración distrital, el Acuerdo Distrital 257 de 2006 en su artículo 114 dispuso que la EAAB-ESP pertenece como Entidad Vinculada al Sector Hábitat, cuya cabeza es la Secretaría Distrital del Hábitat.

De otra parte, el artículo 4 del Acuerdo Distrital 006 de 1995 le atribuye como objeto a la EAAB- E.S.P., la prestación de los servicios públicos esenciales domiciliarios de acueducto y alcantarillado definidos en los numerales 14.22 y 14.23 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994⁵ y las normas que la modifiquen, sustituyan o adicione, mientras que el artículo 5 *ibidem*, establece que el patrimonio de la empresa está constituido por la totalidad de los bienes, derechos y obligaciones de las cuales es titular, en particular:

- Los ingresos provenientes de las tarifas y demás cobros que realice la Empresa por la prestación de los servicios.
- Las tasas, contribuciones, privilegios, concesiones, garantías, exenciones decretadas o que se decreten a su favor.
- Todos los bienes, derechos y transferencias que el Distrito Capital, o cualquier otra entidad pública o privada le otorguen, aporten o asignen a cualquier título.
- Los recursos que reciba para subsidiar la prestación de los servicios de Acueducto y Alcantarillado a los usuarios de menores ingresos.
- Todos los demás bienes que la Empresa haya adquirido o adquiera a cualquier título.

Ahora bien, en materia presupuestal, el Acuerdo 05 de 2019⁶ en su artículo décimo octavo, numeral 3 del literal A, le asignó al Gerente General la función concerniente a *“[e]laborar y presentar a la Junta Directiva el anteproyecto de rentas e ingresos gastos e inversiones de la Empresa para la siguiente vigencia fiscal, así como someter a su consideración las modificaciones al Presupuesto aprobado, cuando éstas impliquen un aumento o reducción en el valor total de los ingresos y/o las apropiaciones de gastos de funcionamiento, operación, servicio de la deuda e inversión. Asimismo, presentar las modificaciones y ajustes al Presupuesto de acuerdo con el procedimiento previsto en el régimen legal vigente.”*

⁴ Por el cual se define la naturaleza jurídica de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, E.S.P. y se dictan otras disposiciones

⁵ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por el cual se actualiza el marco estatutario para la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP

Sucesivamente, el artículo décimo primero *ibidem*, en su literal D numerales 1, 2 y 3 le asignó a la Junta Directiva de la EAAB-ESP, funciones relacionadas con la aprobación, evaluación y seguimiento al presupuesto de la Empresa, las cuales se articulan con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Distrital 714 de 1996.

Sin perjuicio de lo anterior, la norma referida consagra que a los Fondos de Desarrollo Local, las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Capital y las Sociedades de Economía Mixta, se les aplicarán las normas y principios que sobre los mismos contenga el Estatuto, disposición que es reiterada en el artículo 74 *idem*, en el sentido de indicar que a estas entidades les son aplicables los principios presupuestales contenidos en dicho Estatuto con excepción del de inembargabilidad.

De igual modo, el literal e) del artículo 10 *ibidem*, le asigna como función al Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS, aquella relacionada con la aprobación y modificación mediante Resolución, del Presupuesto de Ingresos y Gastos de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Capital y las Sociedades de Economía Mixta, en tanto que el literal h) del artículo precitado, le atribuye a dicho ente la potestad de “[d]eterminar la cuantía de los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos Distritales, de los Fondos de Desarrollo Local, de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Capital y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, que harán parte de los recursos de capital del Presupuesto Anual del Distrito Capital, así como su distribución.”

En consonancia con estas disposiciones, el artículo 75 *ejusdem* reguló lo concerniente a la propiedad y distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Orden Distrital.

Finalmente, se resalta que el Decreto Distrital 645 de 2025⁷ en sus artículos 207 a 276, es la norma que regula el proceso presupuestal de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito (EICD) societarias y no societarias, Sociedades Públicas, Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de EICD, Sociedades Limitadas o por Acciones Públicas del orden Distrital sujetas al régimen de EICD, Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios en cuyo capital el Distrito o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más y, Empresas Sociales del Estado (ESE) constituidas como una categoría especial de entidad pública descentralizada del orden Distrital.

Adicionalmente, estas entidades se rigen por lo dispuesto en la Resolución No. SDH-000191 de 2017⁸, que adoptó el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital, para las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, Empresas Sociales del Estado, Fondos de Desarrollo Local y Empresas Industriales y Comerciales del Distrito, en concreto el Módulo 4, “Manual Operativo Presupuestal de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito – EICD.”

⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Hacienda

⁸ Por medio de la cual se adopta y consolida el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital

3. El principio presupuestal de unidad de caja y el mecanismo de Cuenta Única Distrital (CUD)

En materia presupuestal, nuestro ordenamiento jurídico establece la unidad de caja como uno de sus principios cardinales, conforme al cual, con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital, se debe atender el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación, tal como lo dispone el artículo 16 del Decreto 111 de 1996⁹.

A nivel distrital, este principio encuentra su correlato en el artículo 13 del Decreto Distrital 714 de 1996, cuyo tenor literal es el siguiente:

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

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

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

La Corte Constitucional en la Sentencia C-057 de 2021¹⁰ dijo sobre este principio, particularmente, lo siguiente:

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

En cuanto a las excepciones al principio presupuestal de unidad de caja, el artículo 359 de la Constitución Política previó 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.

⁹ 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.

¹⁰ Magistrada ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera.

¹¹ Sentencia C-748 de 2011.

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 (...)*”¹²

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) los recursos provenientes del 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.¹³

El artículo 83 del Decreto Distrital 714 de 1996 ordenó a los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital, “*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*”.

En desarrollo de lo anterior, se constituyó el mecanismo de Cuenta Única Distrital (CUD), a cargo de la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda, dentro de la cual fue incluido el Ente Autónomo Universitario Distrital, tal como lo estableció el artículo 126 del Decreto Distrital 645 de 2025:

“Artículo 126. 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.

¹² Sentencia C-317 de 1998.

¹³ Cfr. 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

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.

(Artículo 28 Decreto Distrital 192 de 2021)

De forma complementaria, el artículo 288 del Acuerdo Distrital 927 de 2024¹⁴, ratificó la necesidad de administrar eficientemente los recursos públicos distritales a través de la unidad de caja concretada en el mecanismo de CUD, 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.

En consecuencia, al establecer a través de norma distrital nuevas fuentes de recursos de destinación específica o fijar modificaciones a las fuentes existentes, se llevará el control presupuestal, contable y de tesorería mediante el mecanismo de cuenta única distrital y no de una cuenta bancaria separada.

Los aportes que realice el Distrito para el desarrollo de proyectos por parte de entidades distritales descentralizadas que no son parte del Presupuesto Anual del Distrito serán administrados en la Cuenta Única Distrital en los términos del Convenio.

Cuando la administración de recursos distritales implique exclusivamente componentes financieros (recaudo, pago y/o administración de portafolio), tales recursos serán manejados por la Dirección Distrital de Tesorería mediante la Cuenta Única Distrital. Sólo cuando la administración de recursos distritales implique uno o varios componentes no financieros o exista convenio de cofinanciación con la Nación, obligación legal o sentencia judicial que exija el manejo de recursos distritales en negocio fiduciario, las entidades distritales podrán celebrar contratos de fiducia y de encargo fiduciario con sociedades autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia.” (Subraya y negrilla 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 2025¹⁵ en cuyo artículo 6 se reguló lo concerniente a la administración de recursos a través de contratos de fiducia o encargo fiduciario, de este modo:

“ARTÍCULO 6. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS A TRAVÉS DE CONTRATOS DE FIDUCIA O ENCARGO FIDUCIARIO. Cuando una entidad distrital que forma parte del

¹⁴ 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”

¹⁵ 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

Presupuesto Anual del Distrito Capital o una entidad descentralizada, reciba en administración, recursos con uno o varios componentes no financieros o exista convenio de cofinanciación con la Nación, obligación legal o sentencia judicial que exija el manejo de los recursos distritales a través de un negocio fiduciario, las entidades distritales podrán celebrar contratos fiduciarios con sociedades autorizadas para el efecto por la Superintendencia Financiera de Colombia y que cumplan con la calificación requerida en el artículo primero del Decreto Nacional 600 de 2013.

PARÁGRAFO 1º. *En el contrato de fiducia que se suscriba por las entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital deberá indicarse la normativa que obliga al manejo de recursos mediante determinado negocio fiduciario, sin perjuicio de que la entidad distrital responsable del recurso asegure el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021, de girar al Tesoro Distrital los rendimientos financieros obtenidos con recursos del Distrito Capital, a excepción de lo establecido en el artículo 85 del Decreto Distrital 714 de 1996 - Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital. (...) (Subraya y negrilla ajenas al texto original)*

Nótese que el parágrafo 1 de la norma en comentario, dentro de las excepciones previstas para girar al Tesoro Distrital los rendimientos financieros obtenidos con recursos del Distrito Capital, se encuentra la establecida en el artículo 85 del Decreto Distrital 714 de 1996, esto es, los recursos de las entidades de previsión social, norma que se cita para mayor ilustración:

“ARTÍCULO 85º.- De los Rendimientos Financieros. *Pertenecen al Distrito Capital los rendimientos obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Distrital, así como los de las Entidades Públicas o Privadas con los recursos del Distrito Capital con excepción de los que obtengan las Entidades de previsión social.*

La Tesorería Distrital de la Secretaría de Hacienda elaborará mensualmente un estado de resultados de sus operaciones financieras, con el cual se harán las afectaciones presupuestales correspondientes.” (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Descendiendo al caso que ocupa nuestro interés, se observa que con la solicitud de concepto se anexó la comunicación 1431001-S-2026-016650 del 22 de enero de 2026 suscrita por la Directora de Gestión de Compensaciones de la EAAB, dirigida a la Subdirectora de Prestaciones Económicas del FONCEP, en la cual se expresa que los recursos objeto del convenio interadministrativo están destinados a pagar las mesadas pensionales de los 3155 pensionados directos de la EAAB, y son depositados en el Patrimonio Autónomo en Garantía que se constituyó en el año 2002 por Acuerdo de Junta Directiva EAAB No. 020 de 2002, administrado por Fiduciaria Davivienda, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 del Decreto Nacional 941 de 2002¹⁶, actualmente compilado en el artículo 2.2.8.8.35 del Decreto 1833 de 2016¹⁷, cuyo tenor literal es el siguiente:

¹⁶ Por el cual se adoptan unas medidas de intervención y se reglamentan parcialmente el artículo 41 de la Ley 550 de 1999, el parágrafo 2º del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 283 de la Ley 100 de 1993

¹⁷ Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones

“Artículo 2.2.8.8.35. Patrimonios autónomos de garantía. Como mecanismo de normalización pensional, los empleadores a los que hace referencia el artículo 2.2.8.8.20. del presente Decreto podrán constituir patrimonios autónomos destinados a la garantía y pago de obligaciones pensionales. Estos patrimonios se regirán por las disposiciones del presente capítulo en materia de reglas de administración, régimen de inversiones, recursos y activos de los patrimonios.

No obstante, en la medida en que los patrimonios autónomos de garantía no tienen por objeto la conmutación de obligaciones pensionales, los empleadores seguirán siendo responsables directos del pago de las mismas y no podrán beneficiarse de los efectos contables previstos en el presente capítulo para los fines de la conmutación de obligaciones.

(Decreto 941 de 2002, art. 16)”

En tal virtud, la comunicación aclara que estos recursos *“no provienen del sistema de recaudo distrital ni corresponden a recursos públicos de libre administración centralizados por la Tesorería Distrital, sino que son trasladados directamente por la EAAB al Patrimonio Autónomo en Garantía con el único propósito de asegurar el pago oportuno de las mesadas pensionales de sus pensionados directos”*, en razón a que se trata de pensiones ya reconocidas por la EAAB con fundamento en Convenciones Colectivas de Trabajo celebradas con anterioridad al Acto Legislativo 01 de 2005, modificatorio del artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

Cabe anotar que el Decreto Nacional 941 de 2002 se expidió en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 283 de la Ley 100 de 1993, donde se dispuso que:

“ARTÍCULO 283. Exclusividad. *El sistema de seguridad social integral, con cargo a las cotizaciones previstas en la presente ley, pagará exclusivamente las prestaciones consagradas en la misma.*

Los recursos destinados para el pago de las prestaciones diferentes a las consagradas en la presente ley para el sector público, se constituirán como patrimonios autónomos administrados por encargo fiduciario, cuando las reservas requeridas para dichas prestaciones, excedan las proporciones de activos que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Aquellas convenciones que hacia el futuro se llegaren a pactar en condiciones diferentes a las establecidas en la presente ley, deberán contar con los recursos respectivos para su garantía, en la forma que lo acuerden empleadores y trabajadores.

Esta ley no vulnera derechos adquiridos mediante convenciones colectivas del sector privado o público, sin perjuicio del derecho denuncia que asiste a las partes.”

Igualmente, en relación con los negocios fiduciarios que tienen como fuente los recursos del Presupuesto Anual del Distrito Capital, en los cuales la entidad pública giradora es fideicomitente o beneficiaria, el artículo 125 del Decreto Distrital 645 de 2005 dispuso que sus saldos deben ser registrados a favor del Distrito Capital, así:

“Artículo 125. Ejecución eficiente de recursos públicos. *Los recursos provenientes del Presupuesto Anual del Distrito Capital transferidos a entidades financieras deberán tener como objeto atender los compromisos y obligaciones en desarrollo de las apropiaciones presupuestales. En los negocios fiduciarios instrumentados para el pago de obligaciones futuras, los cronogramas de giros deberán ser consistentes con el avance del cumplimiento*

de su objeto. Las entidades contratantes deberán garantizar que se realice una ejecución oportuna de los recursos depositados en los negocios fiduciarios.

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

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

(Artículo 27 Decreto Distrital 192 de 2021) (Subraya y negrillas ajenas al texto original)

De manera que los saldos de los recursos correspondientes a convenios de cofinanciación o negocios fiduciarios deben ser registrados a favor del Distrito Capital, siempre y cuando: (i) tengan como fuente el Presupuesto Anual del Distrito Capital; y (ii) la entidad pública giradora sea fideicomitente y/o beneficiaria incluyendo patrimonios autónomos. Se exceptúan de lo anterior los proyectos de agua potable y saneamiento básico, y los recursos de previsión, seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico y en donde se administren rentas parafiscales.

Por su parte, el artículo 270 del Decreto Distrital 645 de 2025, dispuso lo siguiente en relación con la titularidad de los rendimientos de las inversiones financieras llevadas a cabo por las empresas distritales:

“Artículo 270. Rendimientos de inversiones financieras. Los rendimientos de inversiones financieras obtenidos con recursos transferidos o aportados por parte de la Administración Central, incluidos los negocios fiduciarios, pertenecen al Distrito Capital. En consecuencia, cuando se causen deberán consignarse en la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación; plazo que se contará desde la fecha en que la entidad financiera responsable de dicha liquidación entregue el extracto físico o electrónico confirmatorio de la liquidación.

Salvo lo dispuesto por normas especiales, los rendimientos financieros de las rentas de destinación específica cualquiera que sea su origen tendrán el mismo destino que el de su origen.

(Artículo 60 del Decreto Distrital 662 de 2018 modificado por el art. 11, Decreto Distrital 191 de 2021)” (Subraya y negrillas ajenas al texto original)

Nótese que los rendimientos financieros que generen los negocios fiduciarios efectuados con recursos distritales también le pertenecen al Distrito Capital y deben girarse a la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 147 del Decreto Distrital 645 de 2025, salvo aquellos rendimientos derivados de las rentas de destinación específica, cualquiera que sea su origen, caso en el cual tendrán el mismo destino que dicho origen.

Sobre este particular, frente a la titularidad de los rendimientos financieros de los recursos de destinación específica de las entidades descentralizadas, así como de aquellos rendimientos financieros generados por los recursos del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, administrados a través del Patrimonio Autónomo por el FONCEP, la norma en mención en sus párrafos 1, 2 y 3 determinó lo siguiente:

“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.

*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.***

Parágrafo 2. Los rendimientos financieros generados por los recursos del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, administrados a través del Patrimonio Autónomo por el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP acrecentarán la reserva y serán utilizados de forma prevalente para atender las obligaciones pensionales en especial la correspondiente a la nómina de pensionados del Distrito Capital.

El uso de los rendimientos tendrá reflejo presupuestal y contable, ejecutándose en el presupuesto de ingresos con el reporte que genere la entidad fiduciaria y en el gasto con el trámite de pago de la obligación, respectivamente.

Parágrafo 3. Respetto de los recursos de destinación específica de propiedad de las entidades descentralizadas, los rendimientos financieros que estos recursos generen serán a favor de la respectiva entidad. (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Estas premisas se refuerzan con lo expresado en el artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021, actualmente compilado en el artículo 147 del Decreto Distrital 645 de 2025, que sitúa a los rendimientos financieros originados por patrimonios autónomos en los que la ley haya determinado específicamente su tratamiento, como una excepción a la regla general que ordena disponer los rendimientos financieros de recursos distritales a favor del Distrito Capital, disposición en cuyo párrafo 1 se indicó que:

“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.

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.”

Así las cosas, los recursos destinados al pago de prestaciones relacionadas con la seguridad social no hacen unidad de caja en virtud de lo dispuesto en el artículo 359 de la Constitución Política, por tratarse de rentas con una destinación específica, por lo cual, de contera, no deben ser incorporados al Presupuesto Anual del Distrito. Igualmente, ni sus saldos, ni sus rendimientos financieros deben ser registrados y consignados a favor del Distrito Capital, como quiera que el origen de estos recursos proviene de una entidad descentralizada, en este caso la EAAB, a lo que se suma que a la suscripción del Convenio Interadministrativo No. 9-07-14100-1373-2024 concurre otra entidad descentralizada y de previsión social como es el FONCEP, para la dispersión, control y pago de la nómina de pensionados de la EAAB.

En adición a esto, dada la naturaleza jurídica y destinación específica de estos recursos, puntualmente el pago de las mesadas pensionales de los 3155 pensionados directos de la EAAB, en cumplimiento de Convenciones Colectivas de Trabajo celebradas con anterioridad al Acto Legislativo 01 de 2005, para lo cual la EAAB constituyó en el año 2002 un patrimonio autónomo con fundamento en el Acuerdo de Junta Directiva EAAB No. 020 de 2002, es claro que el manejo de estos recursos mediante patrimonio autónomo es acertado, por cuanto se hace en cumplimiento de disposiciones legales, en específico el artículo 283 de la Ley 100 de 1993, reglamentado, entre otros, por el Decreto Nacional 941 de 2002.

CONCLUSIONES

Con base en las consideraciones expuestas, se procede a responder los interrogantes planteados en los siguientes términos:

1. ¿Los recursos del Convenio Interadministrativo No. 9-07-14100-1373-2024, suscrito entre el FONCEP y la EAAB, cuyo objeto es la dispersión, control y pago de la nómina de pensionados de la EAAB adquieren la calidad de recursos distritales del nivel central al ser transferidos y administrados por el FONCEP, o mantienen la titularidad de la EAAB?

Los recursos del convenio interadministrativo en mención no adquieren la calidad de recursos distritales del nivel central al ser transferidos y/o administrados por el FONCEP, en razón a que la EAAB mantiene su titularidad sobre los mismos, como entidad obligada y garante del cumplimiento de las Convenciones Colectivas suscritas con anterioridad al Acto Legislativo 01 de 2005, que reconocieron pensiones de las cuales se deriva el pago de mesadas a sus pensionados directos. Por lo tanto, estos recursos no hacen unidad de caja y no deben incorporarse al mecanismo CUD, ya que se enmarcan en las excepciones contempladas por el artículo 288 del Acuerdo Distrital 927 de 2024, en tanto que estos recursos pensionales tienen una destinación específica y su administración debe hacerse mediante patrimonios autónomos, tal como lo ordena el artículo 283 de la Ley 100 de 1993, reglamentado, entre otros, por el Decreto Nacional 941 de 2002.

2. ¿Los rendimientos financieros generados por los recursos del Convenio pertenecen al Distrito Capital o pueden ser reconocidos y transferidos a la EAAB?

Los rendimientos financieros generados por los recursos del Convenio pertenecen a la EAAB y deben ser reconocidos y transferidos a esta Empresa para acrecentar sus reservas pensionales, pues provienen directamente de dicha entidad en su calidad de entidad descentralizada, concretamente como Empresa Industrial y Comercial del Distrito. A esto se suma que la naturaleza jurídica y destinación específica de estos recursos está orientada hacia el pago de las mesadas pensionales a los 3155 pensionados directos de la EAAB, por lo cual estos rendimientos financieros no le pertenecen al Distrito Capital, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 85 del Decreto Distrital 714 de 1996, así como los artículos 147 y 270 del Decreto Distrital 645 de 2025.

3. ¿Mediante qué figura jurídica deben incorporarse o registrarse presupuestalmente los recursos del convenio, considerando que actualmente no están en el Presupuesto del Distrito Capital? ¿Esta circunstancia incide en su sujeción al mecanismo CUD?

Como se expresó anteriormente, habida cuenta que estos recursos tienen una destinación específica para atender obligaciones derivadas de la seguridad social, no hacen unidad de caja y por lo tanto ni requieren incorporación en el Presupuesto Anual del Distrito Capital ni están sujetos al mecanismo CUD.

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

Revisado por:	Vanesa Ruíz Jiménez - Subdirectora Jurídica de Hacienda	
Proyectado por:	Guillermo Alfonso Maldonado Sierra - Profesional Especializado -Subdirección Jurídica de Hacienda	