



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SEÑOR TARRA DE HACIENDA

Bogotá, D. C.

**CONCEPTO UNIFICADOR No 6. ORDENACION DE GASTO Y DE PAGO. GIRO DE RECURSOS.**

Referencia	N. A.
Tema	Tesorería / Presupuesto
Descriptor	Ordenación de gasto, Orden de pago, giro de recursos, transferencias.
Problema jurídico	<i>¿Cómo está regulado en el Distrito Capital las funciones de ordenación del gasto, del pago, giro de los recursos y transferencias para las entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local?</i>
Fuentes formales	Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto Nacional 111 de 1996; Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996; Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público 1068 de 2015, Decreto Distrital 216 de 2017 , Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, adoptado mediante la Resolución SDH 191 de 2017; Sentencias Corte Constitucional C-101 de 1996, C-283 de 1997, C-315 de 1997, C-652 de 2015, Fallo del Consejo de Estado Radicación número: 25000-23-25-000-2000-02891-01(4079-04) .

**IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:**

Se analizará cómo está regulado en el Distrito Capital la ordenación del gasto, del pago, el giro de recursos, la naturaleza de las transferencias, con el fin de determinar el ámbito de acción de la Dirección Distrital de Tesorería en la disposición de recursos desde el punto de vista tesorero, tema que es consultado de manera reiterada a la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, por parte de las entidades distritales y la misma Dirección Distrital de Tesorería.

**ANTECEDENTES**

Respecto de la regulación de la ordenación del gasto, del pago, del giro de los recursos y las transferencias esta Dirección se ha pronunciado previa solicitud de las entidades distritales y de la Dirección Distrital de Tesorería, como quiera que se debe precisar estas figuras en el manejo de los recursos del Presupuesto Anual del Distrito Capital, por parte de la Dirección Distrital de Tesorería.

Se expide este concepto unificador para compilar este tema en un solo documento.

**CONSIDERACIONES:**

Para dilucidar el tema se realizará un análisis de los diferentes pronunciamientos proferidos por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, así como la doctrina del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría Distrital de Hacienda.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

En cumplimiento de lo dispuesto en el literal d) del artículo 69 del Decreto Distrital 601 de 2014, "Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones", en consideración a la normativa vigente aplicable a la materia, este Despacho procede a unificar los conceptos emitidos respecto de la regulación en el Distrito Capital, en relación con la ordenación del gasto, del pago, el giro de recursos, las transferencias, con el fin de determinar el ámbito de acción de la Dirección Distrital de Tesorería en la disposición de recursos, desde el aspecto tesorero.

En primer lugar, se debe precisar que la ordenación del gasto, del pago, el giro de recursos y las transferencias se encuentran normados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital – Decreto Distrital 714 de 1996-, por ser esta norma de superior jerarquía, expedida según lo establecido los artículos 151, 313-5 y 352 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 109 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional, Decreto Nacional 111 de 1996.

Adicionalmente, se debe señalar que, sin perjuicio de la autonomía que tienen las entidades territoriales, con fundamento en los artículos 1º y 287 de la Constitución Política de 1991, el artículo 104 del Decreto Nacional 111 de 1996 establece que "A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación, y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto", lo que quiere decir que la normatividad presupuestal del orden territorial en ningún caso puede entrar en contradicción con los principios y disposiciones del nivel nacional.

Bajo este entendido se revisará cómo se encuentran regulados las precitadas figuras en la legislación orgánico presupuestal del nivel nacional y en las disposiciones orgánico-presupuestales del Distrito Capital.

## 1. Marco Normativo de la ordenación del gasto, del pago, el giro de recursos y las transferencias de recursos

### 1.1 Marco Orgánico Presupuestal del Nivel Nacional

El artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional, Decreto Nacional 111 de 1996, regula la capacidad de contratación, de la ordenación del gasto y de la autonomía presupuestal:

*"Artículo 110. Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o*

<sup>1</sup> "d. Emitir las respuestas y los conceptos jurídicos en los asuntos encomendados por el Secretario Distrital de Hacienda, cuya competencia no haya sido asignada a otra dependencia, los cuales tendrán carácter prevalente sobre las materias de su competencia aún sobre los emitidos por la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá de conformidad con el ordenamiento jurídico



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
OFICINA DE ASesorÍA JURÍDICA

quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes.

(...)

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.

(...)

(L. 38/89, art. 91; L. 179/94, art. 51)". (Subrayas fuera de texto)

La gestión de los ordenadores del gasto y los pagadores en la ejecución de los recursos debe ser diligente, toda vez que la norma orgánica presupuestal les señala una responsabilidad fiscal en los siguientes términos:

"Artículo 112. Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables:

a) Los ordenadores de gastos y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas;

b) Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas;

c) El ordenador de gastos que solicite la constitución de reservas para el pago de obligaciones contraídas contra expresa prohibición legal, y

d) Los pagadores y el auditor fiscal que efectúen y autoricen pagos, cuando con ellos se violen los preceptos consagrados en el presente estatuto y en las demás normas que regulan la materia.

PARÁGRAFO Los ordenadores, pagadores, auditores, y demás funcionarios responsables que estando disponibles los fondos y legalizados los compromisos demoren sin justa causa su cancelación o pago, incurrirán en causal de mala conducta (L. 38/89, art. 89; L. 179/94, art. 55, incs. 3º y 16, art. 71).

ARTÍCULO 113. Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales. La Contraloría General de la República velará por el estricto cumplimiento de esta disposición (L. 38/89, art. 62; L. 179/94, art. 71)". (Subrayas fuera de texto)

En cuanto al pago de las apropiaciones, el artículo 16 del Estatuto en cita, invocando el principio de Unidad de Caja dispone:

"Artículo 16. 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 general de la Nación". (Subrayas fuera de texto)

En cuanto a las transferencias, el Estatuto arriba citado, dispone respecto de los establecimientos públicos:



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
CORPORACIÓN FINANCIERA

*“Artículo 34. Ingresos de los establecimientos públicos. En el presupuesto de rentas y recursos de capital 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 corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación, y*
- b) Recursos de capital. Todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones (L. 38/89, art. 22; L. 179/94, art. 14)” (Subrayas fuera de texto)*

Cabe resaltar que el Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”*, respecto de las transferencias, hace una clasificación de cuentas discriminadas en el Decreto de Liquidación.

*“Artículo 2.8.1.5.2. Anexo del Decreto de Liquidación. (Modificado por el art. 6, Decreto 412 de 2018). El anexo del decreto de liquidación del presupuesto en lo correspondiente a gastos incluirá, además de las clasificaciones contempladas en el artículo 2.8.1.4.2, las siguientes:*

*(...)*

*b) CUENTAS comprenden:*

- \* Gastos de Personal.*
- \* Gastos Generales.*
- \* Transferencias Corrientes.*
- \* Transferencias de Capital.*
- \* Gastos de Comercialización y Producción.*
- \* Servicio de la Deuda Interna.*
- \* Servicio de la Deuda Externa.*
- \* Programas de inversión.*

*c) SUBCUENTA comprende:*

*1. PARA LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES:*

- \* Transferencias por convenios con el sector privado.*
- \* Transferencias al sector público.*
- \* Transferencias al exterior.*
- \* Transferencias de Previsión y Seguridad Social.*
- \* Sistema General de Participaciones.*
- \* Otras Transferencias.*

*2. PARA LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL:*

- \* Otras transferencias.*

*(...)” (Subrayas fuera de texto)*

*“Artículo 2.8.1.7.2.4. Clasificación de los Recursos Nación en el PAC. El programa anual mensualizado de caja con recursos de la Nación se clasificará así:*

- a) Funcionamiento: Gastos de personal, gastos generales, transferencias corrientes y transferencias de capital.*
  - b) Servicio de la deuda pública: Deuda interna y externa.*
  - c) Gastos de inversión.*
- (Art. 26 Decreto 568 de 1996)” (Subrayas fuera de texto)*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA GENERAL DE LA OFICINA

El Manual de clasificación presupuestal del Presupuesto General de la Nación en armonía con estándares internacionales - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, Versión ajustada año 2017, analiza las transferencias así:

*“Las cuentas contables de actividad financiera, económica, social y ambiental, son aquellas que mayor utilidad tienen a la hora de desagregar un objeto de gasto, dado que, en estas se registran los gastos y costos en los que incurre la entidad durante el año. Contablemente, los gastos se clasifican en administrativos, operativos, gastos estimados, transferencias, gasto público social, operaciones interinstitucionales y otros gastos.*

(...)

*Las transferencias, al igual que en el PCP, son los giros de recursos sin contraprestación directa. Si bien los cambios del PCP en las transferencias son meramente de clasificación, la información contable facilita distinguir el beneficiario de las transferencias, cuando esta información no sea específica en la dependencia que autorice el giro de recursos.*

(...)

*1.02.5. Transferencias corrientes Las transferencias corrientes son todas aquellas transferencias distintas a las de capital. Las transferencias de capital son transferencias sin contrapartida que obligan a una de las partes a la adquisición de un activo. “Las transferencias corrientes reducen el ingreso y las posibilidades de consumo del donante e incrementan el ingreso y las posibilidades de consumo del receptor*

*Las transferencias pueden ser corrientes o de capital. Para distinguirlas se debe establecer si la transferencia está condicionada a la adquisición de un activo o al pago de un pasivo. En caso de estar condicionada se clasifica como una transferencia de capital. En caso de no estar condicionada se clasifica como una transferencia corriente*

*Las transferencias corrientes se clasifican en:*

- 1.02.5.01 Indemnizaciones relacionadas con seguros no de vida*
- 1.02.5.02 Sentencias y conciliaciones*
- 1.02.5.03 Prescripción de depósitos judiciales*
- 1.02.5.04 Devolución IVA - Instituciones de educación superior*
- 1.02.5.05 Transferencias de otras unidades de gobierno*
- 1.02.5.06 Recursos en consignación*
- 1.02.5.07 Recursos por bienes mostrencos y vocaciones hereditarias*
- 1.02.5.08 Recursos por procesos de extinción de dominio*
- 1.02.5.09 Compensación UPC - SSS*

*2.08. Transferencias de capital*

*Son transferencias sin contrapartida que obliga a una de las partes a la adquisición de un activo. En estas transferencias, la propiedad de un activo (que no sea en efectivo o inventarios) cambia de una parte a otra, u obliga a una o ambas partes a la compra o venta de un activo (que no sea en efectivo o inventarios) (Fondo Monetario Internacional, 2014, pág. 42).*

*No incluye:*

*La condonación de deuda*

*La asunción de los saldos de deuda de otras entidades*

*Las transferencias de capital se clasifican en:*

*2.08.1. Donaciones*

*2.08.2. Indemnizaciones de capital relacionadas con seguros no de vida*

*2.08.3. Reembolso fondo de contingencias”*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
CENTRO TRANSACCIONES HACIENDA

## Jurisprudencia

La Corte Constitucional y el Consejo de Estado se han pronunciado a través de varios fallos sobre la ordenación del gasto, de los cuales se extrae lo siguiente:

- Sentencia C-101 de 1996, señaló que *“El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado – limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto.”*

Y sobre el alcance de esta facultad en la Sentencia C – 283 de 1997, precisó que: *“La ordenación del gasto es aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador. En este sentido, la ley está facultada para fijar el alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal.”*<sup>2</sup>

- Sentencia C-283 de 1997

La función de ordenación del gasto configura el núcleo esencial de la autonomía presupuestal de las entidades.

La ordenación del gasto genera un ámbito de decisión en observancia de las normas de la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal.

De manera análoga a la facultad de ordenación del gasto, se tiene la función de control interno de dicha ordenación.

- Sentencia C-315 de 1997

*“(…) el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad.*

- En Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 2015 se explicó la ordenación del gasto en el marco de la autonomía presupuestal:

*“7.21. Sobre esa base, se afirmó en dicho fallo (Sentencia C-101 de 1996) que el concepto de ordenador del gasto que tienen ciertos órganos en virtud de la autonomía*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SERVIDOR PÚBLICO DE HACIENDA

presupuestal, se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Al respecto, señaló que "Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto". Conforme con ello, concluyó la Corte que "la definición legal que restringe la autonomía presupuestal a las capacidades de contratación, disposición de los recursos propios previamente apropiados y ordenación del gasto, no desconoce el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida por la Constitución a ciertos órganos del Estado...". En consecuencia, a la luz de la citada jurisprudencia, en materia de ejecución, el ámbito de autonomía reconocido a los órganos que son una sección en el presupuesto se circunscribe, de conformidad con lo previsto en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, a la capacidad para contratar y comprometer a nombre del respectivo órgano, así como también, de ordenar el gasto en plena correspondencia con las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del presupuesto y con la finalidad dispuesta para ellas. (...)

(...)  
La ordenación autónoma del gasto por parte de las entidades debe realizarse dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto. "

(...)  
7.25. De este modo, la jurisprudencia constitucional ha coincidido en sostener que la autonomía presupuestal que el ordenamiento jurídico reconoce a ciertas entidades y órganos de naturaleza pública, tal y como ocurre con la Rama Judicial, no consiste en que el proceso de ejecución presupuestal quede desvinculado del presupuesto anual de gastos y apropiaciones, o que el mismo se lleve a cabo sin observancia de los principios que rigen el presupuesto, en particular, los de legalidad, unidad y universalidad presupuestal. Lo que persigue dicha autonomía, es que se respete el derecho del órgano autónomo para preparar el anteproyecto de presupuesto, y que, en la ejecución de los presupuestos, se respeten las facultades de los ordenadores del gasto, las cuales se manifiestan en la posibilidad de manejo, administración y disposición directa de las partidas incluías en la ley anual de presupuesto, esto es, en la capacidad para contratar y comprometer a nombre del respectivo órgano, así como también, de ordenar el gasto en plena correspondencia con las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del presupuesto y la finalidad dispuesta para ellas". (Subrayas fuera de texto)

- En el mismo sentido, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A", Consejero ponente: Jaime Moreno García, 31 de enero de 2008, Radicación número: 25000-23-25-000-2000-02891-01(4079-04)

"(...) La ordenación del gasto, tal como lo ha definido la Jurisprudencia Constitucional, (...) es aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador. En este sentido, la ley está facultada para fijar el alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal. Atendiendo la normativa citada, y acudiendo al criterio auxiliar de la justicia antes referido, no es necesario hacer un esfuerzo especial para advertir, en primer lugar, que la función de ordenación del



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
CENTRO TABLA DE H.D. 2011 A

*gasto no es de aquellas que la Constitución adjudica de manera exclusiva al Procurador General de la Nación, pues en virtud de la propia carta (artículo 278) tal función es delegable en aquellos funcionarios que, como el Secretario General, exhiba la calidad de agente o delegado del Procurador General; y en segundo lugar, que dentro de lo que comprende la ordenación del gasto se encuentra el realizar los pagos, tal como lo preceptúa el artículo 8 de la Ley 201 de 1995 arriba transcrita, función que el ordenador del gasto puede delegar al tesorero o pagador de la entidad mediante acto administrativo o se determina al momento de determinar la estructura de la entidad. (...). (Subrayas fuera de texto)*

De otra parte, en concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del 29 de enero de 2009 dirigido a la Fiscalía General de la Nación, coherente con lo anterior, se explica que

*"(...) Como se observa las normas transcritas (artículos 110, 112 y 113 del Decreto Nacional 111 de 1996) no señalan expresamente los soportes legales a tener en cuenta para ordenar un pago, no obstante de ellas se desprende que en cada asunto particular debe verificarse que el gasto haya sido autorizado por la Ley, que en su oportunidad se hubieren cumplido los requisitos de orden contractual, presupuestal y demás requisitos legales a que hubiere lugar, y se hayan recibido los bienes y servicios que realicen el objeto del gasto en cada caso específico.*

*Entre los requisitos de orden presupuestal el citado Estatuto Orgánico en su artículo 71 define como tales el certificado de disponibilidad presupuestal y el registro presupuestal (...)" (Subrayas fuera de texto)*

Del análisis anterior se arriba a una primera conclusión, esto es, que en el nivel nacional los jefes de los órganos que son sección en el presupuesto general de la Nación tienen capacidad para contratar y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, en virtud de la autonomía presupuestal. Esta función podrá ser delegada en servidores públicos del nivel directivo o quien haga sus veces. La misma capacidad la tienen las entidades territoriales, indica la norma orgánica presupuestal nacional.

Tal como se ha reseñado, vía jurisprudencial se ha precisado que el ordenador del gasto que tienen ciertos órganos en virtud de la autonomía presupuestal, se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto significa que, a partir del programa de gastos aprobado limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto.

En cuanto a la ordenación del pago y giro de los recursos no se menciona expresamente en el Estatuto nacional, salvo que en virtud del principio de 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 general de la Nación.

Respecto de las transferencias se menciona en los ingresos de los establecimientos públicos como rentas propias las transferencias de la Nación.

Adicionalmente se hace una clasificación en el PCP de transferencias corrientes y de capital, siendo las primeras aquellos recursos que la Nación transfiere a otros



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

organismos para garantizar la prestación de sus servicios o el desarrollo de sus políticas para cumplir con el marco regulatorio vigente. Son, transferencias recurrentes en el tiempo, que se repiten todos los años. En tanto que las transferencias de capital son los recursos que la Nación transfiere a otros organismos para la realización de actuaciones concretas y puntuales, no recurrentes en el tiempo.

## 1.2 Marco orgánico presupuestal del Distrito Capital

El artículo 2 del Decreto Distrital 714 de 1996, "Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital", establece la cobertura del Estatuto en dos 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. (...)"*

Teniendo en cuenta la cobertura del Estatuto, para dilucidar el problema jurídico conviene citar el artículo 60 del mismo, en lo que refiere a la Ejecución Pasiva del presupuesto :

*"La ejecución pasiva del presupuesto se realizará mediante la adquisición de compromisos y ordenación de gastos que cumplan los requisitos señalados en las disposiciones vigentes. La ordenación de gastos conlleva la ordenación del pago". (Subrayas fuera de texto)*

El artículo 83 del Estatuto Presupuestal del Distrito Capital contempla que los Órganos y Entidades que hacen parte del Presupuesto Anual sólo podrán depositar sus recursos en la Cuenta Única Distrital que para el efecto se establezca a nombre de la Tesorería Distrital, o a nombre de ésta seguido del nombre de la Entidad o en las Entidades que ordene la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Distrital.

Respecto de la ordenación del gasto la mencionada norma preceptúa:

*"Artículo 87º.- De la Ordenación del Gasto y la Autonomía. Los Órganos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que, hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. Estas facultades estarán en cabeza del Jefe de cada Entidad quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes". (Subrayas fuera de texto)*

De estas normas se evidencia que la norma orgánica de presupuesto distrital resulta coincidente con la norma orgánica nacional, otorga competencia funcional a cada una de las entidades que conforman el presupuesto anual de que trata el artículo 2 para ordenar el gasto de los recursos incorporados en sus presupuestos. En el marco de la autonomía presupuestal reconocida constitucional y legalmente, define la ejecución



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

pasivo del presupuesto, aspecto sobre el cual guarda silencio el Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional.

Por lo anterior, a través del Decreto Distrital 216 de 2017, “*Por el cual se reglamentan el Decreto 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones*”, el artículo 8 desarrolla la función de pago, compensaciones y devoluciones en los siguientes términos.

*“Artículo 8°. Pagos, compensaciones y devoluciones. Las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y Fondos de Desarrollo Local remitirán a la Dirección Distrital de Tesorería las órdenes de pago, órdenes de tesorería, relaciones de autorización, así como las devoluciones y las compensaciones, los pagos asociados, los descuentos de ley, las liquidaciones y los pagos de carácter tributario y demás obligaciones que requieran ser giradas o legalizadas a través de la Cuenta Única Distrital, estableciendo para ello las fuentes de financiación, según sea el caso, mediante los mecanismos que para el efecto establezca la Dirección Distrital de Tesorería.*

*La Dirección Distrital de Tesorería efectuará la disposición y giro de los recursos que correspondan al inciso anterior, según la respectiva orden o instrucción recibida mediante diligenciamiento y aprobación en el Sistema de Información que para el efecto se establezca y su suscripción por parte del ordenador del gasto y el responsable de presupuesto de la respectiva entidad o unidad ejecutora, quienes serán los responsables de la legalidad de los citados gastos.*

(...)

*Parágrafo 1°. Es responsabilidad de las entidades mencionadas en el artículo anterior, el seguimiento y control de las órdenes de pago, órdenes de tesorería y relaciones de autorización radicadas en la Dirección Distrital de Tesorería, así como la aclaración oportuna de los rechazos que se presenten.*

*Parágrafo 2°. La responsabilidad y legalidad de las devoluciones autorizadas por la Secretaría Distrital de Hacienda estarán a cargo de las dependencias que las autoricen, con las firmas de los funcionarios delegados para este fin, sujetos al procedimiento establecido por la Dirección Distrital de Tesorería.*

*Las devoluciones realizadas por la Secretaría Distrital de Hacienda, ordenadas por otras entidades distritales, se harán bajo la responsabilidad exclusiva de las entidades, fondos o dependencias que las ordenen con la firma de los funcionarios competentes. La Dirección Distrital de Tesorería efectuará la disposición y giro de los recursos de conformidad con la respectiva orden recibida de las entidades ordenadoras del giro.*

(...)

*Parágrafo 4°. El (la) Tesorero (a) Distrital establecerá los procedimientos, plazos, formatos y requisitos necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo en relación con las devoluciones, compensaciones y la función de pagos”.  
(Subrayas fuera de texto)*

Del Decreto Distrital 601 de 2014, “*Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones*”, se considera relevante mencionar las siguientes disposiciones.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

"Artículo 11°: Despacho de la Dirección Distrital de Presupuesto. Corresponde al Despacho de la Dirección Distrital de Presupuesto el ejercicio de las siguientes funciones:

(...)

g. Ordenar el gasto de la unidad ejecutora Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto".

"Artículo 52°: Despacho de la Dirección Distrital de Crédito Público. Corresponde a la Dirección Distrital de Crédito Público el ejercicio de las siguientes funciones:

(...)

m. Ejercer como ordenador del gasto del presupuesto del servicio de la deuda de Bogotá."

"Artículo 65°. Despacho de la Dirección de Gestión Corporativa. Corresponde a la Dirección de Gestión Corporativa el ejercicio de las siguientes funciones:

(...)

g. Dirigir la programación, ejecución y control del presupuesto anual de gastos e inversiones de la Unidades Ejecutoras que le sean asignadas, en coordinación con las instancias respectivas".

En cuanto a la función de pago, el artículo 41 señala que a la Dirección Distrital de Tesorería le corresponde, entre otras funciones:

(...)

b. Asesorar al Secretario Distrital de Hacienda, a las directivas y comités facultados en la formulación, coordinación, ejecución y control de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos en materia de recaudo, inversión y pago de los recursos a cargo del Tesoro Distrital.

c. Dirigir la gestión integral del Tesoro Distrital.

El artículo 45°. Subdirección de Operación Financiera contempla como funciones. de la Subdirección de Operación Financiera;

a. Asesorar al Tesorero Distrital en la formulación de las políticas, planes y programas en materia de recaudo, pago de compromisos, custodia, administración, cierre, registro, valoración, autorización final y cumplimiento de las operaciones financieras a cargo del Tesoro Distrital.

(...)

c. Dirigir el proceso de gestión de pago de las obligaciones a cargo de las entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local.

Artículo 46°. Oficina de Gestión de Pagos. Corresponde a la Oficina de Gestión de Pagos el ejercicio de las siguientes funciones:

(...)

b. Dirigir el proceso de gestión de pago de las obligaciones a cargo de las Entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local.

c. Asesorar en la definición de los aspectos técnicos de competencia de la Dirección Distrital de Tesorería que deban cumplir las entidades financieras para la celebración de convenios y/o contratos para la gestión de pago de los recursos del Tesoro Distrital.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Así los hechos, la Dirección Distrital de Tesorería tiene dentro de sus funciones el giro de los recursos presupuestados cuyos pagos sean ordenados por los competentes funcionales de las entidades que hacen parte del presupuesto anual del Distrito Capital y Fondos de Desarrollo Local.

Se puede afirmar entonces que cuando la Dirección Distrital de Tesorería desarrolla la gestión de pago arriba relacionada lo hace como mero pagador, esa Dependencia no tiene ninguna relación jurídica sustancial, esta se configura entre el beneficiario del pago y la entidad distrital que actúa como ordenadora de gasto y de pago

El Manual Operativo Presupuestal, adoptado por la Secretaría Distrital de Hacienda, mediante la Resolución SDH-191 de 2017, donde se compila y actualiza los manuales de programación, ejecución y cierre presupuestal de las entidades distritales, prevé frente a las figuras objeto de estudio.

### Ordenación del gasto

La ordenación del gasto está en cabeza del Representante Legal de la entidad o en un cargo del órgano directivo en quien éste delegue. Las siguientes son las condiciones para la ordenación del gasto:

- a. Existencia de apropiación presupuestal.
- b. Objeto del gasto en concordancia con el principio de especialización.
- c. Expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP: Es un documento de carácter obligatorio expedido por el Responsable de Presupuesto o quien haga sus veces, a solicitud de los funcionarios competentes, con el cual se garantiza la existencia de la apropiación disponible y libre de afectación para atender un determinado compromiso con cargo al presupuesto de la respectiva vigencia fiscal o con cargo a las vigencias futuras debidamente aprobadas. Con este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente Registro Presupuestal.

Se debe tener en cuenta que en atención al Principio de Anualidad, la apropiación amparada con la expedición de un CDP solamente puede ejecutarse dentro de la misma vigencia presupuestal en la que fue generado, ya que después del 31 de diciembre de cada año fiscal no es factible asumir compromisos con cargo a los saldos de apropiación certificada en la vigencia anterior.

El Responsable de Presupuesto debe informar en forma periódica los saldos de los CDP pendientes por comprometer al Ordenador del Gasto o en quien esté delegada esta función, para que se tomen las medidas a que haya lugar en el menor tiempo posible.

d. Expedición del acto administrativo que materializa el acuerdo de voluntades (contrato, orden de compra, orden de servicio, etc.). Los compromisos son obligaciones adquiridas con cargo a una apropiación presupuestal, a través de un contrato, orden de compra, orden de prestación de servicio, convenio o cualquier otro acto administrativo legalmente constituido; dichos compromisos deben adquirirse entre el 1° de enero y 31 de diciembre de cada año, fecha en la cual los saldos no comprometidos expiran sin excepción alguna.

e. Expedición del Certificado de Registro Presupuestal – CRP: Es el acto administrativo en donde se efectúa la operación presupuestal mediante la cual se garantiza en forma definitiva



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

la existencia de recursos para atender los compromisos legalmente contraídos y se asegura que los mismos no sean desviados para ningún otro fin. Se entiende por compromiso el acto administrativo mediante el cual los funcionarios con capacidad legal de contratar, afectan el presupuesto para atender un gasto que desarrolla el objeto de una apropiación.

f. Existencia de Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC: el PAC es el instrumento de manejo de la ejecución presupuestal cuya finalidad es la verificación de los ingresos mensuales disponibles que regulan igualmente los pagos mensuales; mediante él se programan los recaudos y pagos mensuales, con el fin de optimizar el manejo de los recursos y la liquidez de la caja.

g. Autorización de giro. (Giro presupuestal) Es el registro final del proceso presupuestal de gastos que se realiza para cancelar los valores o sumas pactadas una vez se reciban a satisfacción los bienes o servicios contratados. Aquí se genera la cuenta por pagar al proveedor u orden de pago. El giro presupuestal es la autorización dada por el ordenador de gasto o en quien esté delegada esta función, al Responsable de Presupuesto y al Tesorero para que mediante la elaboración del acto administrativo correspondiente (orden de pago, relación de autorización, entre otros), se realicen los correspondientes pagos de las obligaciones adquiridas conforme a la normatividad vigente.

El Responsable de Presupuesto verificará previamente que el CRP corresponda al compromiso para el cual fue expedido y que exista saldo suficiente que permita cubrir el giro.

En el caso de las apropiaciones de inversión, los proyectos deben estar contemplados en el Plan de Desarrollo y registrados en el Banco Distrital de Programas y Proyectos

### Ordenación del pago

Teniendo en cuenta que la ordenación del gasto conlleva la ordenación del pago según lo dispone la norma orgánica de presupuesto Distrital al regular la ejecución pasiva del presupuesto, el Manual Operativo Presupuestal desarrolla esta figura, precisando que, la ordenación del pago es el mecanismo mediante el cual se garantiza el cumplimiento a satisfacción de los compromisos adquiridos y, en consecuencia, se procede a transferir los recursos al contratante bajo la modalidad de pago establecida en el contrato; en este sentido, una vez verificados los requisitos previstos y forma de pago pactada en el acto administrativo o contrato, liquidadas las deducciones de ley y/o contractuales, la tesorería desembolsa al particular el monto de la obligación conforme a la disponibilidad de recursos y al PAC programado.

Los pagos se pueden producir a través de los siguientes documentos:

- Orden de pago: Es el documento en el que se registra la transacción que realiza la entidad distrital para autorizar el desembolso a un beneficiario final, ya sea persona natural o jurídica por la adquisición de compromisos y se aplica para desembolsos con o sin situación de fondos; en ésta se registra la información financiera, presupuestal, contable y de tesorería requerida para la realización de la autorización de giro presupuestal y pago. En este documento se deben liquidar las deducciones de ley (retenciones), así como las derivadas de relaciones contractuales (amortización de anticipos, endosos y otros). Las órdenes de pago son firmadas digitalmente por el Responsable del Presupuesto y el Ordenador del Gasto.
- Relaciones de autorización: Es el documento utilizado para el pago de la nómina quincenal o mensual del personal de planta, para las nóminas adicionales, así como para los pagos de los aportes patronales correspondientes, de acuerdo con la liquidación de



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
FUNDADA EN 1538

los diferentes conceptos que aparecen liquidados en la nómina; dicho documento debe estar firmado por el Responsable de Presupuesto y el ordenador del gasto. Son firmadas digitalmente por el responsable del presupuesto y el Ordenador del Gasto.

### **Giro de los recursos**

Operación tesorera a cargo de la Dirección Distrital de Tesorería donde efectúa la disposición de los recursos que correspondan según la respectiva orden o instrucción recibida mediante diligenciamiento y aprobación en el Sistema de Información que para el efecto se establezca y su suscripción por parte del ordenador del gasto y el responsable de presupuesto de la respectiva entidad o unidad ejecutora, quienes serán los responsables de la legalidad de los citados gastos.

### **Transferencias**

En cuanto a las transferencias en el ordenamiento orgánico distrital están clasificadas en el presupuesto anual del Distrito Capital en el artículo 15 presupuesto de rentas e ingresos, los ingresos son aquellos recursos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos y entidades para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución y la ley.

*"ARTÍCULO 15°. De la Composición del Presupuesto. El Presupuesto Anual del Distrito Capital se compone de las siguientes partes: Ver Decreto 620 de 1998*

*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. (...)" (Subrayas fuera de texto)*

El Manual Operativo Presupuestal puntualiza entonces que las transferencias son recursos que se perciben de otros niveles del Estado con fundamento en un mandato legal.

Las transferencias se pueden clasificar en el presupuesto según su origen: nacionales, departamentales o municipales. Los principales tipos de transferencias que se incluyen como ingresos en las entidades territoriales son Transferencias del Sistema General de Participaciones, recursos del nivel nacional o departamental que financian parte de la realización de un proyecto específico.

A renglón seguido, respecto de los establecimientos públicos

*"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". (Subrayas fuera de texto)*

El Presupuesto de Gastos incluye la totalidad de las apropiaciones de las Entidades que forman parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital y se clasifica en: a) Gastos de Funcionamiento, b) Servicio de la Deuda y c) Gastos de Inversión.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
OFICINA DE HACIENDA

Los gastos de funcionamiento Son las apropiaciones necesarias para atender las necesidades de las entidades y para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas y con el desarrollo de las actividades administrativas, técnicas y operativas. Comprende los gastos por servicios personales, gastos generales, y transferencias de funcionamiento.

Siendo las transferencias de funcionamiento según el Manual Operativo Presupuestal : *“Son apropiaciones que el Distrito asigna al funcionamiento y operación de entidades públicas distritales, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes y aquellas que por disposición legal está obligado a transferir a entidades nacionales, o internacionales, públicas o privadas, así como las destinadas a la previsión y seguridad social”*.

De la norma transcrita se establecen dos momentos presupuestales y tesoreriales:

- 1) La ordenación del gasto realizado por las entidades que hacen parte del presupuesto del Distrito Capital y los fondos de desarrollo local, que conlleva la ordenación del pago a cargo de las mismas entidades.
- 2) El giro de los recursos a cargo de la Dirección Distrital de Tesorería en lo que refiere a las entidades que hacen parte del presupuesto del Distrito Capital y los fondos de desarrollo local

## CONCLUSIÓN

De conformidad con las consideraciones precedentes y el análisis efectuado de la normativa, jurisprudencia y doctrina vigentes se concluye lo siguiente:

- 1) En el nivel nacional los jefes de los órganos que son sección en el presupuesto general de la Nación tienen capacidad para contratar y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, en virtud de la autonomía presupuestal. Esta función podrá ser delegada en servidores públicos del nivel directivo o quien haga sus veces. La misma capacidad la tienen las entidades territoriales, indica la norma orgánica presupuestal nacional.

Vía jurisprudencial se ha precisado que el ordenador del gasto que tienen ciertos órganos en virtud de la autonomía presupuestal, se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto

En cuanto a la ordenación del pago y giro de los recursos no se menciona expresamente en el Estatuto presupuestal nacional, salvo que en virtud del principio de 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 general de la Nación.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
CORPORACIÓN DE ASESORIA

2) A nivel distrital las normas presupuestales resultan similares a las disposiciones relacionadas con la ordenación del gasto, del pago, el giro y las transferencias. La ejecución pasiva del presupuesto se realizará mediante la adquisición de compromisos y ordenación de gastos que cumplan los requisitos señalados en las disposiciones vigentes. La ordenación de gastos conlleva la ordenación del pago.

Los Órganos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley.

3) El Decreto reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y el Manual Operativo Presupuestal puntualizan que la Dirección Distrital de Tesorería es la competente funcional, en relación con las entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local, para realizar la gestión de pago y el giro de los recursos que fueron apropiados en los presupuestos de las entidades, pagos previamente ordenados por los representantes legales de las mismas o sus delegados

4) En la Nación se hace una clasificación tanto en el DUR 1068 de 2015, como en el PCP de transferencias corrientes y de capital, siendo las primeras aquellos recursos que la Nación transfiere a otros organismos para garantizar la prestación de sus servicios o el desarrollo de sus políticas para cumplir con el marco regulatorio vigente. Son transferencias recurrentes en el tiempo, que se repiten todos los años. En tanto que las transferencias de capital son los recursos que la Nación transfiere a otros organismos para la realización de actuaciones concretas y puntuales, no recurrentes en el tiempo.

En el Distrito Capital las transferencias son los recursos que se perciben de otros niveles del Estado con fundamento en un mandato legal. Las transferencias como ingreso se pueden clasificar en el presupuesto según su origen: nacionales, departamentales o municipales.

Los principales tipos de transferencias que se incluyen como ingresos en las entidades territoriales son Transferencias del Sistema General de Participaciones, recursos del nivel

nacional o departamental que financian parte de la realización de un proyecto específico.

En el Presupuesto de Gastos incluye la totalidad de las apropiaciones de las Entidades que forman parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital: a) Gastos de Funcionamiento, b) Servicio de la Deuda y c) Gastos de Inversión.

Los gastos de funcionamiento comprende los gastos por servicios personales, gastos generales, y transferencias de funcionamiento. Siendo las transferencias de funcionamiento, según el Manual Operativo Presupuestal, apropiaciones que el Distrito asigna al funcionamiento y operación de entidades públicas distritales, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes y aquellas que por disposición legal está obligado a



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

transferir a entidades nacionales, o internacionales, públicas o privadas, así como las destinadas a la previsión y seguridad social. En consideración a su definición guardarían similitud con las transferencias corrientes que contempla la Nación.

Este concepto sustituye los conceptos que en sentido contrario ha emitido esta Dirección sobre las temáticas abordadas en el mismo. La Subdirección Jurídica de Hacienda hará la anotación respectiva en la página WEB de la Entidad.

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO  
Director Jurídico

Revisó: Manuel Ávila Olarte  
Proyectó: Clara Lucía Morales Posso





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
DIRECCIÓN DE HACIENDA

transferir a entidades nacionales, o internacionales, públicas o privadas, así como las destinadas a la previsión y seguridad social. En consideración a su definición guardarían similitud con las transferencias corrientes que contempla la Nación.

Este concepto sustituye los conceptos que en sentido contrario ha emitido esta Dirección sobre las temáticas abordadas en el mismo. La Subdirección Jurídica de Hacienda hará la anotación respectiva en la página WEB de la Entidad.

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO  
Director Jurídico

Revisó: Manuel Ávila Olarte  
Proyectó: Clara Lucía Morales Posso

