

Bogotá, D. C.

Doctora
Sandra Del Pilar Narváez Castillo
Tesorera Distrital
Secretaría Distrital de Hacienda
Kr 30 25 90
NIT. 899999061
Ciudad



CONCEPTO

Referencia	2021IE02426301
Descriptor general	Tesorería
Descriptores especiales	Principio Presupuestal de Unidad de Caja y mecanismo de Cuenta Única
Problema jurídico	<i>¿Aplica a la totalidad de los recursos de los establecimientos públicos, de quien son sus rendimientos?</i>
Fuentes formales	Estatutos Orgánicos Presupuestales nacional y Distrital, art. 138 Estatuto Especial de Bogotá Decreto ley 1421 de 1993.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Tesorera Distrital solicita concepto sobre

1. ¿Es jurídicamente viable que la Dirección Distrital de Tesorería realice la administración de la totalidad de los recursos del Fondo Cuenta de ATENEA, pese a que: i) esta es una Agencia con personería jurídica, patrimonio autónomo, autonomía administrativa y Tesorería propia y; ii) el Acuerdo Distrital 810 de 2021 establece que la administración de los recursos del Fondo Cuenta de ATENEA será realizada por la misma ATENEA?
2. De ser afirmativa esta respuesta, ¿Cuál es el manejo que la Dirección Distrital de Tesorería debería dar a los rendimientos financieros generados como resultado de la administración de los recursos del Fondo Cuenta de ATENEA, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021 y lo estipulado en el numeral 1.10 del artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020?
3. ¿Es viable que, si la Dirección Distrital de Tesorería administra los recursos del Fondo Cuenta de ATENEA, lo haga como un fondo acumulativo, flexibilizando el principio presupuestal de anualidad?
4. ¿Podría la Dirección Distrital de Tesorería regular las condiciones en las que le prestaría el servicio de administración de recursos (recaudo, pago e inversión) a ATENEA mediante un instructivo o reglamento que sea suscrito entre ambas partes, sin que ello implique ir en contra de la Ley de garantías?

CONSIDERACIONES

1. Principio de Unidad de Caja

En Colombia la administración de recursos públicos tiene un determinante general, basado en el Principio Presupuestal de Unidad de Caja, que consiste en administrar los recursos de la Nación o de entidad territorial en una tesorería central, desde la cual se realice efectivamente la ejecución de recursos, a través de los giros para el cumplimiento de las obligaciones de pago o de transferir.

Corte Constitucional, en Sentencia C-478 de 1992, M.P. señaló respecto a lo consagrado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional: “El artículo 12 de la Ley 38 de 1989 consagra el principio de la unidad de caja, indispensable para el manejo unitario de los fondos públicos. Según dicha norma, los dineros que entran al tesoro público, cualquiera que sea su proveniencia, se funden en una caja común, y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto”.

En el Distrito Capital, este principio fue replicado en el artículo 138 de su Estatuto Especial, Decreto Ley 1421 de 1993 y el artículo 13 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital:

Artículo 13. De los Principios del Sistema Presupuestal. (...)

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. (El texto proviene del Acuerdo Distrital 24 de 1995 , art. 11º , lit. f, el cual fue compilado en el Estatuto)

En desarrollo de este principio de Unidad de Caja se estableció el mecanismo de Cuenta Única, el cual se regula en el Distrito por el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996 y el artículo 28 de su Decreto Distrital reglamentario 192 de 2021, en los siguientes términos:

Decreto Distrital 714 de 1996. Artículo 83º.- De la Cuenta Única Distrital. A partir de la vigencia del presente Acuerdo, los Órganos y Entidades que hacen parte del Presupuesto Anual sólo podrán depositar sus recursos en la Cuenta Única Distrital que para el efecto se establezca a nombre de la Tesorería Distrital, o a nombre de ésta seguido del nombre de la Entidad o en las Entidades que ordene la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Distrital. (El texto proviene del Acuerdo Distrital 24 de 1995, art. 74º). (Resaltado fuera del texto)

Decreto Distrital 192 de 2021. Artículo 28º. Cuenta Única Distrital. En desarrollo del principio presupuestal de Unidad de Caja, la Secretaría Distrital de Hacienda, por

medio de la Dirección Distrital de Tesorería, aplicará el mecanismo de Cuenta Única Distrital mediante el cual debe recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar y/o disponer los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local.

La Cuenta Única Distrital comprende a todas las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, a saber: Concejo de Bogotá, Contraloría de Bogotá, Personería de Bogotá, Administración Central Distrital, **Establecimientos Públicos Distritales** y los entes Autónomos Universitarios, así como a los Fondos de Desarrollo Local.

El pago o traslado de recursos se realizará según las apropiaciones y el Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC.

El (la) Tesorero (a) Distrital establecerá los calendarios, flujos de información y procedimientos que sean necesarios para el funcionamiento de la Cuenta Única Distrital.

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

Como se observa, el principio de Unidad de Caja y el mecanismo de Cuenta Única establecen una obligación, no una posibilidad discrecional de administración de los recursos públicos del distrito, por parte de las entidades del nivel central y descentralizado asimiladas presupuestalmente a establecimientos públicos.

Se aclara que el artículo 4 del Decreto Nacional 111 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, determinó:

“Artículo 4o. Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen para los establecimientos públicos del orden nacional” (Ley 179/94, artículo 63).

Esta norma del orden nacional ha sido acogida por el Distrito en virtud del artículo 352 de la Constitución Política y el artículo 109 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, estableciendo a las entidades descentralizadas adscritas a las entidades del nivel central, las normas presupuestales de los establecimientos públicos.

2. Aplicación de la Unidad de Caja a ATENEA

En este orden de ideas, es aplicable el Principio Presupuestal de Unidad de Caja y el mecanismo de Cuenta Única Distrital a la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología, "ATENEA", por ser una entidad descentralizada adscrita a la Secretaría de Educación del Distrito, creada a través del Decreto Distrital 273 del 14 de diciembre de 2020¹, bajo la facultad otorgada por el artículo 132 del Decreto Distrital 761 de 2020, la cual se asimila presupuestalmente a un establecimiento público.

Es importante destacar que aunque haya sido creada como una entidad con personería jurídica, y establecido expresamente que cuenta con autonomía administrativa, financiera y presupuestal y patrimonio propio, le es aplicable las normas de jerarquía orgánica, es decir, cuasi constitucional, contenidas en el Estatuto Orgánico Presupuestal del Distrito, Decreto Distrital 714 de 1996, conforme a lo establecido por la Corte Constitucional de forma reiterada en las sentencias: C-337 de 1993, C-423 de 1995, C-446 de 1996, C-894 de 1999, C-432 de 2000.

La novedad en esta aplicación de la norma orgánica es que en la creación de la Agencia se creó adicionalmente un Fondo Cuenta acumulativo, de los permitidos por el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional. De esta manera, al recoger la Tesorería Distrital los recursos de la Agencia en Cuenta Única, también recoge los recursos del Fondo Cuenta donde se ejecutan recursos para financiar inversión de la Agencia.

Frente a este Fondo Cuenta se debe precisar que cuando se ejecutan recursos a su favor, estos inician un tratamiento especial contable y presupuestal, que les permite separarse de la Unidad de Caja y obtener rendimientos propios.

3. Rendimientos Financieros

El Principio Presupuestal de Unidad de Caja y el mecanismo de Cuenta Única implican la administración unificada de los recursos públicos con los que se atienden los gastos presupuestados en cada vigencia fiscal. Esta Administración incluye la inversión de esos recursos con el fin de mantener su poder adquisitivo, no la especulación financiera.

En la medida que se recogen las cargas de esta administración, las entidades pueden dejar de gastar en estas funciones y dedicar sus esfuerzos a la misionalidad para la cual fueron creadas.

Así las cosas, cobra sentido que de conformidad con lo establecido en el artículo 85 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital:

Artículo 85º.- De los Rendimientos Financieros. Pertenecen al Distrito Capital los rendimientos obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Distrital, así como

¹ Por medio del cual se crea la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología "Atenea" y se dictan otras disposiciones

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. (Acuerdo Distrital 24 de 1995 , art. 75º) (Resaltado fuera del texto)

Esta norma orgánica es superior a cualquier norma presupuestal dispuesta en la creación de la entidad, entre otras razones, porque la facultad dada por el Concejo al Gobierno Distrital fue para crear una entidad y no para expedir la norma presupuestal especial que le aplicara incluso estando sus recursos administrados en Unidad de Caja y Cuenta Única.

Caso contrario sucede con el Fondo Cuenta acumulativo, cuya capacidad es recibir recursos en carácter de ejecución presupuestal, lo que le permite tener un registro contable y presupuestal independiente y mantener los rendimientos generados a partir del recibo efectivo de los recursos.

CONCLUSIONES

Del análisis de las normas en cita como de la jurisprudencia reseñada, se procede a responder los interrogantes formulados:

5. ¿Es jurídicamente viable que la Dirección Distrital de Tesorería realice la administración de la totalidad de los recursos del Fondo Cuenta de ATENEA, pese a que: i) esta es una Agencia con personería jurídica, patrimonio autónomo, autonomía administrativa y Tesorería propia y; ii) el Acuerdo Distrital 810 de 2021 establece que la administración de los recursos del Fondo Cuenta de ATENEA será realizada por la misma ATENEA?

Si es posible.

6. De ser afirmativa esta respuesta, ¿Cuál es el manejo que la Dirección Distrital de Tesorería debería dar a los rendimientos financieros generados como resultado de la administración de los recursos del Fondo Cuenta de ATENEA, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021 y lo estipulado en el numeral 1.10 del artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020?

Los rendimientos financieros obtenidos a partir del recibo de recursos en carácter de recursos ejecutados a favor del Fondo Cuenta acumulativo son propiedad de dicho fondo.

7. ¿Es viable que, si la Dirección Distrital de Tesorería administra los recursos del Fondo Cuenta de ATENEA, lo haga como un fondo acumulativo, flexibilizando el principio presupuestal de anualidad?

Quien está a cargo de la administración del Fondo es la Agencia Atenea, es ella quien ordena la responsable de la ejecución de sus recursos, sin “flexibilizar” los principios

presupuestales, sino bajo el entendido que estos recursos han sido ejecutados durante la respectiva vigencia fiscal, si fuera el caso.

8. ¿Podría la Dirección Distrital de Tesorería regular las condiciones en las que le prestaría el servicio de administración de recursos (recaudo, pago e inversión) a ATENEA mediante un instructivo o reglamento que sea suscrito entre ambas partes, sin que ello implique ir en contra de la Ley de garantías?

El artículo 28 del Decreto 192 de 2021 ordena que sea la Tesorería Distrital quien fije las condiciones para la implementación de la Cuenta Única.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico
lpazos@shd.gov.co