



Bogotá, D. C.

Doctora
LIDA PATRICIA PÉREZ RODRÍGUEZ
Jefe Oficina Gestión de Ingresos
Dirección Distrital de Tesorería
Secretaría Distrital de Hacienda
Kr 30 No. 25 - 90
NIT. 899999270
Ciudad

CONCEPTO

Referencia	2021IE002180O1
Descriptor general	Tesorería
Descriptores especiales	Depósitos de tesorería. Procedencia de reclasificación.
Problema jurídico	Cómo clasificar abonos recaudados bajo la denominación de depósitos
Fuentes formales	Artículos 13, 15 y 83, del Decreto Distrital 714 de 1996, que compila el Estatuto Orgánico de Presupuesto; Artículos 29 y 33 del Decreto Distrital 777 de 2019; y artículo 45 del Acuerdo Distrital 761 de 2020.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Jefe de la Oficina de Gestión de Ingresos de la Dirección Distrital de Tesorería informa que esa Dirección recibió en sus cuentas bancarias unos abonos, los cuales fueron legalizados en el Aplicativo Financiero OPGET en un concepto de ingreso temporal de nombre “Depósitos”, por solicitud de algunas áreas de la Secretaría Distrital de Hacienda, entidades distritales y de otra índole.

Afirma que estos dineros se recibieron en diferentes vigencias y que no ha sido posible ubicar la información específica sobre los mismos, ni los soportes, y que a pesar de los requerimientos a los terceros consignantes (personas naturales, personas jurídicas, entidades distritales, entidades de otra índole), no han podido concluir y cerrar los pendientes.

Por lo anterior, pretende que se determine cómo proceder respecto de esos abonos, ¿cuáles de ellos son susceptibles de ser reclasificados en un concepto de ingreso en el que queden a favor del Distrito Capital?

Finalmente, señala que esta gestión es importante para poder cumplir con las actividades establecidas en el Plan de Sostenibilidad Contable adelantado por la Subdirección de Gestión Contable de la Dirección Distrital de Contabilidad.

Al respecto, se precisa que es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda establecer las directrices para fomentar la unidad doctrinal en la aplicación e interpretación de normas relacionadas con la Hacienda Pública, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 y 72 del Decreto Distrital 601 de 2014.

Por esta razón, le corresponde absolver consultas, emitir conceptos jurídicos y prestar asistencia jurídica en asuntos relacionados con temas de tesorería, presupuesto, tributos, contabilidad, crédito público, cobro, contratación, entre otros.

Por lo anterior, esta Dirección es competente para pronunciarse sobre el objeto de consulta.

CONSIDERACIONES

Para resolver la consulta, se revisará en primer lugar, la naturaleza jurídico presupuestal de los recursos que se encuentran en la Tesorería Distrital, luego, lo relacionado con los principios de unidad de caja, el Recaudo de los recursos y la Cuenta Única Distrital, el principio de anualidad y la actualización de la información financiera.

1. Naturaleza jurídico presupuestal de los recursos de la Tesorería Distrital

Para establecer la naturaleza jurídico presupuestal de los recursos que ingresaron a las cuentas bancarias de la Dirección Distrital de Tesorería y que fueron legalizados temporalmente como “Depósitos”, es procedente mencionar las normas orgánicas del presupuesto distrital que señalan la composición del presupuesto.

El Decreto Distrital 714 de 1996, que compila el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital establece:

“Artículo 15º. De la Composición del Presupuesto. El Presupuesto Anual del Distrito Capital se compone de las siguientes partes:

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

Esta norma es reglamentada por el Decreto Distrital 777 de 2019¹ que desagrega ingresos corrientes tributarios y no tributarios, dentro del presupuesto anual del Distrito Capital.

“Artículo 3. De la composición del presupuesto anual del Distrito. El presupuesto anual del Distrito Capital se compone de: rentas e ingresos, gastos y disposiciones generales. Las rentas e ingresos del Presupuesto Anual del Distrito Capital contendrán, entre otros, 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.

Los ingresos corrientes se clasifican en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios corresponden a los impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenden las tasas y derechos administrativos, contribuciones, derechos por monopolios, multas, venta de bienes y servicios, compensación en dinero por cargas urbanísticas, y otros de la misma naturaleza”. (Resaltado fuera del texto)

De manera similar, la Corte Constitucional en Sentencia C-308/94 definió los ingresos corrientes así:

“Se denominan ingresos corrientes a las rentas o recursos de que dispone o puede disponer regularmente el Estado para atender los gastos que demandan la ejecución de sus cometidos, y, a su vez, tales rentas se subclasifican como ingresos tributarios y no tributarios. Son, por el contrario, ingresos de capital, aquéllas rentas que el Estado obtiene eventualmente cuando es necesario compensar faltantes para asumir gastos en la ejecución de programas y proyectos que se consideran inaplazables.” (Resaltado fuera del texto)

De esta manera, de conformidad con lo establecido en las normas orgánicas del presupuesto distrital, y la definición que se cita de la jurisprudencia constitucional, se puede concluir que los recursos que fueron consignados en las cuentas bancarias de la Dirección Distrital de Tesorería por terceros, sea personas naturales, personas jurídicas, entidades distritales, y otras entidades, son o ingresos corrientes, bajo la clasificación de tributarios o no tributarios, o recursos de capital.

¹ “Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones”

En este sentido, estas transferencias realizadas por terceros tienen como destinatario al Distrito Capital y tienen como fin último que estos recursos sean utilizados por éste, de conformidad con los principios y reglas establecidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital.

2. Principio de Unidad de Caja

En consonancia con lo anterior, el artículo 13 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996, define el Principio de Unidad de Caja así: *“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”*.

Según este principio la generalidad de los ingresos públicos deben ingresar a una bolsa común, desde donde se realizarán los giros respectivos para la financiación del gasto público, lo cual permite que quien decreta el gasto público, lo pueda hacer, sin que existan por regla general restricciones en la destinación de los recursos, que hacen parte del presupuesto anual de rentas.

Precisamente, la Corte Constitucional se ha referido al Principio de Unidad de Caja, así: *“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”*² (Resaltado fuera del texto)

Por tal razón, los recursos que se recibieron en las cuentas de la Tesorería Distrital y se encuentran en una cuenta temporal denominada “depósitos”, son ingresos públicos, cualquiera que sea su proveniencia, por lo tanto, entran al tesoro público y con ellos se podrá financiar el gasto público, de conformidad con el principio presupuestal ya mencionado de la unidad de caja.

Como consecuencia de lo anterior, el Decreto 714 de 1996 determina que la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda efectúa el recaudo de los ingresos a que se refiere el presupuesto anual, los cuales son depositados en la Cuenta Única Distrital. Así está establecido:

“Artículo 83.- 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

² Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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”.

Con fundamento en lo anterior, el Decreto Distrital 777 de 2019 indicó:

“Artículo 26. 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. (...)”

De tales mandatos se desprende la importancia de la Dirección Distrital de Tesorería, pues justamente es la dependencia, a través de la cual, se recauda una parte muy importante de los diferentes rentas, cuya titularidad corresponde al Distrito Capital.

3. Principio de anualidad y devolución de los recursos

De igual manera, como se sabe uno de los principios básicos del régimen presupuestal colombiano es de la anualidad, consagrado en el artículo 13 del Decreto 714 de 1996, que compila el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

“ARTÍCULO 13º. *De los Principios del Sistema Presupuestal. Los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital se define de la siguiente forma:*

- c) Anualidad.** *El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha, y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.” (...)*

En este sentido, los recursos monetarios que han sido consignados por terceros, en las cuentas bancarias de la Dirección Distrital de Tesorería, pueden ser devueltos al tercero interesado, en la medida que las entidades que participan del presupuesto

anual ordenen la devolución, dentro del término legalmente establecido y con el cumplimiento de los requisitos exigidos.

Esta competencia de la ordenación de las devoluciones, por parte de las entidades que hacen parte del presupuesto anual del Distrito Capital, se encuentra consagrada en el artículo 29 del ya citado Decreto Distrital 777 de 2019.

“Artículo 29. Pagos, compensaciones y devoluciones. El ordenador del gasto y el responsable del presupuesto de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local remitirán a la Dirección Distrital de Tesorería las órdenes de pagos, devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y pagos de las demás obligaciones que requieran ser procesados a través de la Cuenta Unica 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 de conformidad con la respectiva orden recibida mediante diligenciamiento y aprobación en el sistema de información que para el efecto se establezca.(...)”

Esta devolución de recursos se debe desarrollar siguiendo los lineamientos del principio de anualidad. Para el efecto, debe seguirse la regla establecida en el artículo 33 del Decreto Distrital 777 de 2019.

“Artículo 33. Devoluciones. 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 servidores públicos competentes. La Dirección Distrital de Tesorería efectuará la disposición y giro de los recursos de conformidad con la respectiva instrucción recibida de las entidades ordenadoras del giro. (...)

Las devoluciones y/o compensaciones de los saldos a favor que se reconozcan por pagos con exceso o de lo no debido se registrarán como un menor valor del recaudo en el período en que se paguen o abonen en cuenta.” (Resaltado fuera del texto)

De conformidad con las reglas y principios contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, se derivan las siguientes conclusiones generales:

- a) La competencia para ordenar la devolución de un recurso monetario pagado por un tercero al Distrito Capital corresponde a cada una de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital. Esta orden de devolución no corresponde a la Dirección Distrital de Tesorería.

- b) Para ordenar la devolución de estos recursos, la entidad distrital competente deberá verificar el cumplimiento de los requisitos legales, dentro de los cuales se encuentra la oportunidad temporal para devolver estos recursos. En efecto, dependiendo de la naturaleza jurídica de la respectiva obligación, la ley establece unos términos preclusivos para que estas devoluciones puedan ordenarse.
- c) La devolución de los recursos, ordenada por la entidad distrital competente, se realizará con los recursos incorporados en el presupuesto anual de rentas de la vigencia fiscal, en la que se ordene la mencionada devolución.

4. Actualización de la información financiera de las entidades

Las entidades públicas tienen el deber jurídico de implementar procesos de depuración de la información financiera. Por lo anterior, deben adelantar las gestiones administrativas necesarias para depurar la información financiera relacionada con los recursos no reclamados que se encuentran en la tesorería.

Esta depuración de la información financiera de las entidades distritales tiene soporte en la estrategia financiera del Plan de Desarrollo Distrital “*Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI*”, a través del Acuerdo Distrital 761 de 2020.

Artículo 45. Objetivos de la estrategia financiera del Plan Distrital de Desarrollo. *La estrategia financiera del Plan Distrital de Desarrollo contempla los siguientes objetivos: (...) 4. Lograr la Sostenibilidad del Sistema Contable Público Distrital, para lo cual, las entidades distritales deben realizar las gestiones administrativas, técnicas y jurídicas pertinentes, para que los Estados Financieros cumplan con las características fundamentales de relevancia y representación fiel.*

Para lograr este objetivo, deben disponer de herramientas que contribuyan a la depuración, mejora continua y sostenibilidad de la información financiera, tales como conformación de Comités Técnicos de Sostenibilidad, metodologías, procedimientos, directrices, controles, estrategias de análisis, reglas de negocio u otros lineamientos.”
(Resaltado fuera del texto)

En consideración a la normatividad a la que se ha hecho referencia, se establece la obligación que recae en la Secretaría Distrital de Hacienda, de adelantar las gestiones pertinentes para establecer la existencia real de bienes, derechos y obligaciones que se poseen. Con estas actuaciones se cumple el mandato del nuevo plan de desarrollo, en el sentido que los estados financieros tengan información relevante y fiel.

CONCLUSIONES

Con los soportes legales y jurisprudenciales citados, se responde la consulta formulada por la Oficina de Gestión de Ingresos de la Dirección Distrital de Tesorería.

En relación con unos abonos, los cuales fueron legalizados por la Dirección Distrital de Tesorería en el Aplicativo Financiero OPGET en un concepto de ingreso temporal de nombre “Depósitos”, ¿cuáles de ellos son susceptibles de ser reclasificados en un concepto de ingreso en el que queden a favor del Distrito Capital?

De conformidad con lo expuesto, los pagos que se realizaron a favor del Distrito Capital, y que se encuentran mencionados en la consulta formulada como Depósitos de Tesorería, sí pueden ser reclasificados como ingreso corriente, tributario o no tributario, o de capital, según el origen del ingreso, para que sean utilizados por el Distrito Capital, en el marco del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Las posibles devoluciones que hayan de ordenar las entidades distritales competentes se realizarán con base el presupuesto de rentas vigente, cuando se ordene la devolución, de acuerdo con lo que establece el artículo 33 del Decreto Distrital 777 de 2019.

La utilización de este mecanismo de los depósitos procedería hacia el futuro, de manera excepcional, previa directriz que se expida al interior de la Secretaría Distrital de Hacienda. Dependiendo de la fuente del ingreso, se pueden buscar alternativas diferentes.

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

Revisó: Manuel Ávila Olarte – Subdirector Jurídico de Hacienda
Proyectó: Fanny Fernández Mendoza – Profesional Especializado