



Bogotá D.C.



Doctora

MARGARITA MARÍA DIAZ CASAS

Directora General

Fundación Gilberto Alzate Avendaño

NIT. 860.044.113-3

Correo: atencionalciudadano@fuga.gov.co

Calle 10 No. 3-16.

Ciudad

CONCEPTO

Referencia	2022ER202579O1
Descripción general	Tesorería
Descriptores especiales	Orden de pago, Sistema de Información Financiera de la SDH.
Problema jurídico	<i>¿El reporte de historial de pago del Sistema de Información Financiera de la SDH puede tomarse como una orden de pago válida para la gestión documental de los contratos de la FUGA?; En caso de que el reporte de historial no tenga validez como orden de pago ¿cuál es el documento válido de orden de pago para la Entidad?</i>
Fuentes formales	Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1712 de 2014. Decretos Nacionales 1082 de 2015 y 1510 de 2013. Decretos Distritales 714 de 1996 y 192 de 2021. Resoluciones No. SDH-000191 de 2017, 000416 y 000417 de 2020, 00046 y 000567 de 2021.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Fundación Gilberto Alzate Avendaño (FUGA) solicita un concepto para que se le aclare cuál sería el documento válido que se puede obtener de SAP para las órdenes de pago, y en caso de que dicho reporte no sirva como orden de pago, nos consulta si “*¿tiene validez, entonces, tomar como órdenes de pago el documento de “Relación de Pagos Ordenados” firmado digitalmente en SAP por el responsable de presupuesto y el ordenador del gasto, en el que se relacionan los pagos ordenados por lote?*” o que se le informe “*si existe alguna funcionalidad en SAP que arroje las órdenes de pago y si no existe, qué debe hacer entonces la entidad para generar las órdenes de pago*”.

Esta petición fue trasladada por la Secretaría Jurídica Distrital a la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), mediante radicado 1-2022-6090 del 22 de abril de 2022.

Como contexto y antecedentes de la consulta, se encuentra que en auditoría a la cuenta PAD 2020 de la FUGA, la Contraloría de Bogotá estableció el hallazgo administrativo 3.1.1.2, con presunta incidencia disciplinaria por debilidades y falencias en la información contractual, en la gestión documental de 10 contratos y 1 convenio de asociación de la FUGA en el Sistema ORFEO y SECOP II.

Respecto a las órdenes de pago contractual, la Contraloría señala que no se encuentran como documento institucional, sino como archivos Excel de Plantillas de Reporte de la SDH o PDF de Reporte PREDIS con datos del pago. Así lo estableció:

“En este sentido, se hace claridad de manera particular en que, tratándose de las órdenes de pago contractual, lo que se encuentra registrado en dichos sistemas y/o aplicativos son archivos informáticos de Excel (Planillas de Reporte de la SDH) o PDF’s de reportes PREDIS con datos específicos correspondientes al pago, derivados del proceso mismo presupuestal; pero no, un documento institucional como tal, así como lo están constituidos en otros pagos contractuales que se pudieron verificar en la presente auditoría, los cuales están formalmente constituidos y debidamente firmados (con rúbrica o digitalmente) por el responsable de presupuesto como por el ordenador del gasto. En efecto, lo anteriormente expuesto, se da frente a lo definido en la Resolución No. SDH000191 del 22 de septiembre de 2017, el Decreto 777 del 19 de diciembre de 2019 y el artículo 37 del Decreto Distrital 192 de 2021.”

Por lo tanto, la Contraloría concluyó:

“Por consiguiente, y teniendo en cuenta lo dispuesto por la entidad a través del numeral 5.3.1 del Manual de Contratación; las disposiciones contenidas en los artículos 11, 12, 19, 21, 22 y 23 de la Ley 594 de 2000 “Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”; el artículo 3 del Decreto 1510 de 2013; los artículos 2.2.1.1.1.3.1 y 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015; así como lo contemplado en la Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”; la Resolución No.SDH-000191 del 22 de septiembre de 2017; el Decreto 777 del 19 de diciembre de 2019 y el artículo 37 del Decreto Distrital 192 de 2021, observándose que tanto en el aplicativo SECOP como en el sistema documental ORFEO no se encontraron publicados los registros documentales contractuales esperados y referidos por este ente de control, al menos de manera total, oportuna y suficiente, permitiendo ratificar la existencia de un inadecuado registro, trazabilidad y seguimiento de la información contractual.

En efecto, tales condiciones generan, sustentan y configuran la observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por cuanto la información contractual en el desarrollo de la gestión documental, presenta debilidades y falencias según el proceso adelantado tanto en el sistema ORFEO como en SECOP II, respecto de los Contratos Nos. 019, 020, 23, 99, 110, 113, 121, 158, 165 y 178 de 2020, así como el Convenio de Asociación 141 de 2019, entre otros aspectos, al margen del concepto de “archivo total” el cual hace referencia al proceso integral de los documentos (...).”

La FUGA contestó a la Contraloría lo siguiente:

*“Con respecto a las debilidades y falencias indicadas por el ente de control tratándose de la órdenes de pago contractual, cuando indica que lo se encuentra registrado en dichos sistemas y/o aplicativos son archivos informáticos de Excel (Planillas de Reporte de la SDH) o PDF’s de reportes PREDIS con datos específicos correspondientes al pago, derivados del proceso mismo presupuestal; pero no, **un documento institucional como tal**, así como lo están constituidos en otros pagos contractuales que se pudieron verificar en la presente auditoría, **los cuales están formalmente constituidos y debidamente firmados (con rúbrica o digitalmente)** por el responsable de presupuesto como por el ordenador del gasto. **(Subrayado y negrilla fuera de texto)***

Lo anterior obedece a que, desde el mes de octubre de 2020, la Secretaría de Hacienda puso en producción el aplicativo SAP – BOGDATA para las operaciones financieras – pagos de todas

las entidades del Distrito, lo que modificó la forma de autorizar y gestionar los pagos y en consecuencia, el proceso de autorización se hace directamente en la aplicación por parte del responsable de presupuesto y el ordenador del gasto previa utilización de la firma digital, segregando las funciones desde su inicio es decir constitución de la obligación del pago previa revisión de soportes (por parte de contabilidad FUGA), elaboración de la planilla (tesorería FUGA) y posterior autorización del lote (responsable de presupuesto y ordenador del gasto). A partir de ahí se libera el pago ante la SHD.

A continuación se presenta para su consideración la evidencia de aprobación de un lote de pagos, donde se puede observar la firma tanto del responsable de presupuesto como del ordenador del gasto.

Por otra parte, este nuevo aplicativo SAP BOGDATA no genera un documento en pdf denominado "Orden de Pago" para cada uno de los contratos como lo generaba OPGET (anterior aplicativo), sino una relación de los pagos generados dentro de un periodo de tiempo (por la transacción ZTR_0048 Reporte Historial de pagos) que puede ser exportada a Excel, la cual contiene la información correspondiente al pago, por lo que el documento firmado que reemplaza la orden de pago es el lote como se evidencia en la ilustración anterior. No obstante, la evidencia efectiva del pago corresponde a la relación de pagos generada en Excel donde se observa el estatus de "pagado" de cada uno:

Por lo anterior, cordialmente se solicita el cierre de la incidencia teniendo en cuenta que el nuevo aplicativo de la Secretaría Distrital de Hacienda no permite generar un documento diferente que soporte el pago."

La Contraloría de Bogotá desestimó la justificación de la FUGA frente al hallazgo 3.1.1.2, e insistió en lo siguiente:

"Contratos No. 99, 113 y 178 de 2020"

Frente a las órdenes de pago de los contratos No. 99, 113 y 178 de 2020, se verificó una vez más, que los registros publicados en el SECOP "son archivos informáticos de Excel (Planillas de Reporte de la SDH) o PDF's de reportes PREDIS con datos específicos correspondientes al pago...", archivos que no están formalmente constituidos, ni debidamente firmados (con rúbrica o digitalmente) por el responsable de presupuesto como por el ordenador del gasto. Por consiguiente, se corrobora las falencias y debilidades en la información contractual señalada por el órgano de control.

De otro lado y como especificidades de estos contratos se refiere lo siguiente:

En cuanto al Contrato N° 113 de 2020, una vez revisada la información que reposa en el SECOP, en lo concerniente a que se encontraba en los documentos un CDP No. 417 y que no correspondía a la documentación del contrato auditado como se había señalado anteriormente, este ente de control encuentra válida la respuesta y se acepta la explicación dada por parte del sujeto de control.

En cuanto al contrato 178 de 2020, en la cual no es clara la fecha de suscripción del contrato ni las fechas de los giros, se acepta que se cometió un error de digitación, y tampoco se da claridad en qué fecha efectivamente se suscribió el contrato, pues difiere en el dato que aparece en el acta e inicio y en los giros que se han hecho en el mencionado contrato, por lo que no se considera satisfactoria la respuesta, pues casos como estos generan incertidumbre y hacen que la misma no sea totalmente confiable."

Posteriormente, el 28 de febrero de 2022 la FUGA consultó a la Tesorera Distrital, cuál sería el documento válido de órdenes de pago que pueden obtener desde el Sistema de Información Financiera de la SDH para atender las observaciones del hallazgo de la Contraloría.

Para tales fines, el 23 de marzo de 2022 se realizó una reunión entre la FUGA y la Subdirección de Operación Financiera de la SDH, donde se abordaron las inquietudes de la FUGA. La Subdirección mencionada reiteró que las funciones del Sistema de Información Financiera de la SDH permiten consultar el reporte de historial de pagos por proveedor por medio de la Transacción ZTR_0062 – Reporte Historial de Pagos TR, en el cual solo le compete a la FUGA determinar cuáles son los documentos que debe presentar a la Contraloría de Bogotá.

Así mismo, el 28 de marzo de 2022, la jefe de Oficina de Pagos de la SDH, respondió a la FUGA la consulta en los siguientes términos:

“En atención a la solicitud radicada con el número del asunto, la Dirección Distrital de Tesorería se permite informar, que conforme a la normatividad vigente sobre la Cuenta Única Distrital del Decreto Distrital 192 de 2021, es de exclusiva responsabilidad de cada entidad distrital ejecutora, programar oportunamente sus pagos para garantizar el cumplimiento cabal de las obligaciones de pago contraídas.

Es de resaltar, que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 31, 33 y 34 del Decreto Distrital 192 de 2021, la ordenación del gasto implica asumir el compromiso y ordenar el pago, el ordenador de gasto y responsable de presupuesto de cada entidad es el principal responsable de la legalidad, oportunidad y pertinencia de cada documento que ordena pago; así como de realizar el respectivo seguimiento y control que se produzcan en el marco del proceso de pagos. Esta misma regla se encuentra contenida en los Decretos Distritales anteriores al citado Decreto 192 de 2021, a saber: Decreto 499 de 2003, 390 de 2008, 234 de 2015 y 216 de 2017.

Como se observa en esta norma, la competencia de la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Tesorería se restringe a realizar las operaciones de pago obrando de conformidad con las órdenes o instrucciones recibidas de parte de los servidores públicos competentes en cada una de las entidades del Distrito Capital que conforman el Presupuesto Anual Distrital.

De acuerdo con lo expuesto, la Oficina de Gestión de Pagos (OGP) de la DDT, informa que para el trámite de pagos, cada entidad debe realizar a través del sistema informático BogData el registro de las cuentas por pagar (CxP); en este sentido, la entidad ordenadora es la responsable del cargue, validación y contenido de la cuenta por pagar, una vez radicada la cuenta por pagar en el sistema informático BogData, es decir, firmada digitalmente por el responsable del presupuesto y ordenador del gasto; la DDT realiza los pagos de acuerdo con la ordenación respectiva. De igual forma, se debe tener en cuenta que la trazabilidad del documento (CxP) con toda la información del ciclo de pago se encuentra en el sistema informático BogData y puede ser consultada en la transacción FB03- Visualizar documento.

Adicionalmente, de manera atenta se informa que esta oficina carece de competencia para conceptuar sobre “la validez del reporte generado desde SAP como orden de pago” y, en su lugar se sugiere elevar dicha consulta ante la Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Secretaría Jurídica Distrital, quien es el área encargada del desarrollo de los conceptos jurídicos que le sean solicitados, en el marco de la Ley 1437 de 2011.

No obstante, a modo de sugerencia y de acuerdo con la reunión virtual efectuada el 23 de marzo 2022, con el área de tecnología de la SDH y la entidad, resulta viable utilizar la transacción

ZTR_0062 - Reporte historial de pagos TR del sistema informático BogData, en el cual se podrá consultar el reporte de historial de pagos por proveedor en el cual se detalla: información financiera, descuentos tributarios, información presupuestal, y así mismo generar el reporte en PDF (se adjunta reporte)."

Ante este panorama, la FUGA elevó solicitud de concepto jurídico a la Dirección Distrital de Consulta y Asuntos Normativos el 6 de abril de 2022, dependencia que el 22 de abril de 2022 trasladó por competencia el asunto a la Dirección Jurídica de la SDH, el cual fue recibido el 25 de abril de 2022 con referencia 1-2022-4888.

Para dar trámite a la solicitud, el 18 de mayo de 2022 la Dirección Jurídica de la SDH solicitó a la FUGA ampliación del contexto, recibiendo como respuesta de la Tesorera de la Subdirección de Gestión Corporativa de la FUGA el 23 de mayo de 2022, los documentos soporte de los hallazgos y la siguiente manifestación:

- Sobre los detalles de la reunión técnica entre la FUGA y la SHD:

"La FUGA explicó la situación por la cual la Contraloría colocó el hallazgo (el documento utilizado por la FUGA como orden de pago no corresponde) y también manifestó la disposición de acogernos a lo indicado por la SHD en cuanto al documento idóneo para utilizar como orden de pago en adelante manifestando que hasta la fecha utilizábamos el reporte en excel generado por la transacción ZTRM0048, aunque en vista de la observación de la Contraloría respecto de la inexistencia de las firmas del ordenador del gasto y responsable de presupuesto en el documento que se está dejando como orden de pago, manifestamos la posibilidad de utilizar el documento denominado "lote de pago" (ver ilustración adjunta), no obstante, es importante mencionar que en la respuesta dada a la Contraloría al informe preliminar se hizo referencia a este documento y aún así confirmaron el hallazgo. Ante nuestra exposición la SHD nos manifestó que hay una nueva transacción ZTRM0062, la cual genera un documento en pdf y la estructura del reporte suministra toda la información de una orden de pago, por lo que desde entonces dejamos como evidencia de orden de pago el documento que se genera a través de esta transacción."

- Sobre el estado actual del objeto de la consulta:

"Como se indicó al final de la respuesta a la pregunta No. 1. de este correo, desde la reunión con la SHD, se está dejando como evidencia de orden de pago el documento que se genera a través de la transacción ZTRM0062, lo anterior debido a que, primero, la utilización del documento Lote de pagos se puso en conocimiento de la Contraloría mediante respuesta al informe preliminar y aún así nos reiteraron el hallazgo y segundo con esta última transacción se evidencia el estado del pago y además se genera de manera individual por tercero y también es un documento en pdf difícil de modificar o manipular, por lo que resulta más seguro."

De la solicitud se puede extraer que el punto de la consulta reside en saber si el reporte en Excel a través de la transacción ZTR_0048-Reporte Historial de Pagos que genera el Sistema de Información Financiera de la SDH puede tomarse como una orden de pago, o saber cuál es el documento de orden de pago válido para superar el hallazgo de la Contraloría de Bogotá.

A juicio de la FUGA, si bien el reporte Excel no cuenta con las firmas del responsable de presupuesto y del ordenador del gasto, su existencia revela la aprobación de estos en el Sistema de Información Financiera de la SDH, avalando así las transacciones ZTR_0048-Reporte Historial de Pagos y ZTR_0062 – Reporte Historial de Pagos del Sistema de Información Financiera de la SDH como órdenes de pago.

CONSIDERACIONES

Para resolver esta petición, se analizarán los siguientes aspectos: (i) normativa distrital en materia de órdenes de pago; (ii) el Sistema de Información Financiera de la SDH y los aspectos de tesorería; y (iii) conclusiones.

1. Normativa distrital en materia de órdenes de pago

A continuación, se hará un recuento de las principales disposiciones que a nivel distrital regulan lo concerniente a las órdenes de pago, con el fin de vislumbrar cuáles son las principales características de esta clase de documentos:

a. Decreto Distrital 714 de 1996

El artículo 52 del Decreto Distrital 714 de 1996¹ hace alusión a las disponibilidades presupuestales, esto es, que las órdenes de pago cuenten con los certificados de disponibilidad previos, el registro presupuestal, y el certificado de viabilidad presupuestal en ciertos casos, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 52º.- De las Disponibilidades Presupuestales. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento a estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes o en exceso del saldo disponible o sin la autorización previa del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS- o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos de crédito autorizado.

Para las modificaciones a las plantas de personal y las asignaciones salariales de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección Distrital de Presupuesto, en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones. (Acuerdo 24 de 1995, art. 47º)”
(Resaltado fuera de texto)

De otro lado, el artículo 87 *ídem* definió la facultad del jefe de cada Entidad que conforma el Presupuesto Anual del Distrito Capital, para ordenar el gasto en su presupuesto, el cual se regirá por las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los siguientes términos:

“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

¹ “Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital. Disponible en la página web del Régimen Legal de la Secretaría Jurídica Distrital”.

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. (Acuerdo 24 de 1995, art. 77º)”

b. Decreto Distrital 192 de 2021

El artículo 31 del Decreto Distrital 192 de 2021², modificado por el artículo 3 del Decreto Distrital 356 de 2022, dispone que la orden de pago es *“la instrucción dirigida a la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda que contiene beneficiario, monto, momento y rubro presupuestal o programa que se afecta, para que esta proceda al giro de los recursos.”*

De acuerdo con la norma referida, esta orden debe ser dada por el ordenador del gasto con funciones de ordenación del pago, o el ordenador del pago y el responsable del presupuesto de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local, quienes deberán remitir a la Dirección Distrital de Tesorería (DDT) de la SDH los documentos que ordenan pagos, esto es, las cuentas por pagar.

De esta norma también es posible inferir que la ordenación del gasto implica dos aspectos: (i) asumir el compromiso y (ii) ordenar el pago, todo lo cual es ejercido por el jefe de la entidad o a quien este delegue del nivel directivo, aclarando que, en todo caso, *“la adquisición de compromisos con efectos presupuestales a nombre de la entidad ejecutora de recursos públicos distritales, deberán ser de conformidad con las condiciones previstas en el artículo 52 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996.”* (Resaltado fuera de texto)

Posteriormente, la norma analizada dispone que *“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 la Secretaría Distrital de Hacienda establezca para el efecto”*. (Resaltado fuera de texto)

De igual manera, a la luz de lo previsto en el artículo 33 *ídem*, modificado por el artículo 4 de Decreto Distrital 356 de 2022, los ordenadores del pago deben realizar el seguimiento y control de los documentos que ordenan los pagos que se radican ante la DDT, aclarar oportunamente los rechazos presentados, revisar oportunamente el estado de la orden en el sistema de información y enviar una nueva cuando estas han sido imposibles de realizar, así:

“Artículo 33°. Modificado por el art. 4, Decreto Distrital 356 de 2022. <El nuevo texto es el siguiente> Responsabilidad en el seguimiento y control de la ordenación de pagos y compensaciones. Es responsabilidad del ordenador del gasto con funciones de ordenación del pago o el ordenador del pago y el responsable del presupuesto de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y de los Fondos de Desarrollo Local, realizar el seguimiento y control de los documentos que ordenan pagos, compensaciones, pagos de carácter tributario y demás obligaciones radicadas ante la Dirección Distrital de Tesorería, así

² “Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones. Disponible en la página web del Régimen Legal de la Secretaría Jurídica Distrital”.

como la aclaración oportuna de los rechazos que se presenten y la tramitación de la respectiva solicitud de anulación y/o reenvío en el Sistema de Información Financiera que la Dirección Distrital de Tesorería establezca para tal fin.

Cuando en el curso de una vigencia fiscal y antes del respectivo cierre contable, de conformidad con las normas, plazos y procedimientos propios de la operación Tesoral, la Dirección Distrital de Tesorería establezca que es imposible realizar la ejecución bancaria de una orden de pago, giro o compensación, en los precisos términos en los cuales dicha orden fue impartida por el ordenador, podrá dejarla sin efectos, una vez lo comunique a la entidad, operación que quedará registrada en el sistema de información. En tales eventos, será responsabilidad exclusiva de la entidad o dependencia ordenadora revisar oportunamente el estado de la orden en el sistema de información y, según el caso, enviar o no una nueva orden de giro debidamente ajustada, o adoptar las medidas administrativas, jurídicas y presupuestales tendientes al reconocimiento de los derechos sustanciales o a la respectiva depuración contable, según las normas aplicables a cada actuación.

La información requerida para cumplir con este seguimiento y control deberá ser puesta a disposición por la Dirección Distrital de Tesorería para ser consultada oportunamente por las entidades ordenadoras dependencias o unidades ejecutoras, mediante el sistema de información que la Secretaría Distrital de Hacienda establezca para el efecto”. (Resaltado fuera de texto)

Así mismo, el artículo 34 *ibidem* establece que la responsabilidad sobre la legalidad, pertinencia y oportunidad en los pagos recae exclusivamente en las entidades y dependencias que ordenan el gasto, en los siguientes términos:

“Artículo 34°. Legalidad, pertinencia y oportunidad. *La responsabilidad sobre la legalidad, pertinencia y oportunidad de todos los pagos, devoluciones, compensaciones, pagos de carácter tributario y demás obligaciones recae exclusivamente sobre las entidades, dependencias o unidades ejecutoras ordenadoras y sobre los servidores públicos que suscriban la respectiva orden o instrucción.”*

De otro lado, cabe anotar que el principio presupuestal de unidad de caja se consolida con la implementación del Sistema de Cuenta Única Distrital, el cual recauda, administra, invierte, paga, traslada y/o dispone de los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local, que no cuentan con destinación específica; de acuerdo con este sistema, las entidades distritales son responsables de ordenar el gasto, y la DDT ejecuta las órdenes en la Cuenta Única, tal como establece el artículo 28 *ejusdem*:

“Artículo 28°. 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. (...)

c. Resolución No. SDH-000191 de 2017

La SDH expidió la Resolución No. SDH-000191 del 22 de septiembre de 2017³, 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.

El Manual establece que la “orden de pago” es un documento que es digitalmente firmado por el responsable del Presupuesto y Ordenador del Gasto de cada Entidad, donde se registra la transacción que realiza. Así quedó manifestado:

“- Orden de pago - OP

Es el documento en el que se registra la transacción que realiza la entidad 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 la orden de pago se deben liquidar las deducciones de ley (retenciones), así como las derivadas de relaciones contractuales (amortización de anticipos, endosos y otros). Las OP son incluidas en planillas y firmadas digitalmente por el Responsable del Presupuesto y el Ordenador del Gasto.”⁴

En resumen, la orden de pago es un documento proferido por el ordenador del gasto de cada Entidad, donde se registra la transacción, las retenciones, las amortizaciones de anticipos, endosos y otros, que se envía al Tesorero Distrital para su registro y ejecución en el mecanismo de Cuenta Única Distrital, pues la responsabilidad legal de dichas órdenes recae exclusivamente en las entidades ordenadoras del gasto.

2. El Sistema de información financiera de la SDH y los aspectos de tesorería

Como se referenció en líneas anteriores, los artículos 31 y 33 del Decreto Distrital 192 de 2021 indicaron que la disposición y giro de recursos en cumplimiento de una orden de pago, deberá efectuarla la DDT de conformidad con la orden recibida en el sistema de información financiera que para el efecto establezca la SDH.

El Sistema de Información que se dispuso en la SDH entró en operación el 5 de octubre de 2020 con la nueva plataforma BogData, tanto para los procesos hacendarios de las entidades del Distrito, como para los contribuyentes de la ciudad y demás interesados, tal como se refiere en las Resoluciones SDH-000171, 000416 y 000417 de 2020.

En lo atinente a los aspectos de tesorería, esta última resolución en su artículo 3 determinó puntualmente los elementos a tener en cuenta para la ejecución de las órdenes de pago de la plataforma BogData, así:

³ “Por medio de la cual se adopta y consolida el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital. Disponible en la página web de la Secretaría Distrital de Hacienda”.

⁴ *Ibidem*. Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital. p. 78.

“Artículo 3°. -Aspectos de tesorería: *En la contingencia de la Plataforma BOGDATA, en lo que tiene que ver con el manejo de la Cuenta Única Distrital, respecto de la gestión de pagos que realice la Dirección Distrital de Tesorería, se adelantará un procedimiento que viabilice los pagos de las obligaciones a cargo del Distrito Capital. Esta dependencia informará a las entidades distritales los soportes que deban allegar, los cuales deberán ser suscritos mediante el uso de certificado digital expedido por una entidad certificadora autorizada, así como los demás aspectos puntuales que se requieran para el efecto.*

(...)

Una vez habilitado SAP y como máximo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, la entidad distrital deberá registrar en el sistema las afectaciones contables, de terceros y tesorales. En consecuencia, la Dirección Distrital de Tesorería procederá a registrar el giro de las cuentas por pagar, proceso con el cual quedará debidamente legalizada cada ordenación de giro.

Las entidades distritales ejecutoras deberán registrar las anteriores operaciones como las primeras transacciones en SAP, con el fin de mantener un adecuado consecutivo y traza de las mismas.

Así mismo, la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda dejará debidamente documentado (a través de acta) cada uno de los pagos realizados bajo el esquema de contingencia. Las entidades ejecutoras realizarán el mismo proceso de documentación a su interior.” (Negrillas y resaltado fuera de texto)

En tal virtud, el Sistema de Información Financiera de la SDH es una plataforma que permite registrar las operaciones de pago, los giros de las cuentas por pagar y además brinda seguridad en la legalización de cada orden de pago, de modo que solamente es un sistema transaccional que en nada suple el deber del ordenador de gasto de emitir la correspondiente orden de pago, con el cumplimiento de los requisitos indicados en la normatividad anteriormente referida.

CONCLUSIONES

De acuerdo con el análisis precedente, damos respuesta al problema jurídico planteado en la presente consulta, así:

¿El reporte de historial de pago del Sistema de Información Financiera de la SDH puede tomarse como una orden de pago válida para la gestión documental de los contratos de la FUGA?

El Sistema de Información Financiera de la SDH es una plataforma transaccional que en nada suple el deber del ordenador de gasto de emitir la correspondiente orden de pago que cumpla con los requisitos señalados en los artículos 28, 31, 33, 34 y 37 del Decreto Distrital 192 de 2021, el artículo 87 del Decreto Distrital 714 de 1996, y el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital adoptado mediante la Resolución No. SDH-000191 de 2017, en los cuales se indica que la orden de pago es un documento que debe ser proferido por el ordenador del gasto de la Entidad, donde se registre la transacción, las retenciones, las amortizaciones de anticipos, endosos y otros, el cual se envía al responsable de presupuesto y al Tesorero para realizar los correspondientes pagos de las obligaciones adquiridas.



¿En caso de que el reporte de historial no tenga validez como orden de pago ¿cuál es el documento válido de orden de pago para la Entidad?

La responsabilidad legal de las órdenes de pago recae exclusivamente en las entidades ordenadoras del gasto, quienes remiten tales documentos a la Dirección Distrital de Tesorería para su registro y ejecución en el sistema de Cuenta Única Distrital; las funcionalidades del Sistema de Información Financiera de la SDH no sustituyen la obligación legal del ordenador del gasto de la Entidad de expedir las órdenes de pago con el cumplimiento de los requisitos señalados en los artículos 28, 31, 33, 34 y 37 del Decreto Distrital 192 de 2021, el artículo 87 del Decreto Distrital 714 de 1996, y el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital adoptado mediante la Resolución No. SDH-000191 de 2017, de manera que la FUGA deberá adecuar sus procedimientos y sistemas internos para que la expedición de estos documentos se haga con plena observancia de las normas anteriormente referidas.

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,

ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ

Directora Jurídica

radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisó: Javier Mora González. – Subdirector Jurídico de Hacienda
Proyectó: Guillermo Alfonso Maldonado Sierra – Profesional Especializado.