



Bogotá, D.C.

Doctora
Sandra del Pilar Narváez Castillo
Tesorera Distrital
Secretaría Distrital de Hacienda
Correo: snarvaez@shd.gov.co
NIT 899.999.061-9
KR 30 25 90 piso 1
Ciudad

CONCEPTO JURÍDICO

Radical solicitud	2023IE021906
Descriptor general	Tesorería
Descriptores especiales	Contribución especial, fondo cuenta, unidad de caja, cuenta única, destinación específica
Problema jurídico	¿Es jurídicamente viable el cierre de la cuenta bancaria exclusiva en la cual la Dirección Distrital de Tesorería administra los recursos de destinación específica de la contribución especial del 5% a los contratos de obra a los que ha hecho referencia esta consulta, para hacer unidad de caja con los demás recursos administrados por la DDT-SHD?
Fuentes formales	Artículo 359 Constitución Política Ley 418 de 1997 Decreto Nacional 111 de 1996, Decreto Nacional 1066 de 2015 Acuerdo Distrital 637 de 2016 Decreto Distrital 714 de 1996, Decreto Distrital 192 de 2021

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Dirección Distrital de Tesorería - DDT solicita a este Despacho consulta jurídica con el fin de aclarar si existe norma que disponga, de manera imperativa, la administración en cuenta bancaria separada de los recursos producto de la contribución especial prevista en el artículo 120 de la Ley 418 de 1992 y normas concordantes; adicionalmente, se requiere corroborar si existe prohibición o excepción a la aplicación del principio de unidad de caja respecto de estos recursos.

CONSIDERACIONES

Para resolver la consulta planteada se procederá a realizar un análisis de los siguientes temas: 1) el Fondo Cuenta de Seguridad y Convivencia Ciudadana, 2) el Fondo Cuenta para la Seguridad en el Distrito Capital; 3) el Principio de la Unidad de Caja, 4) la regla para el control a la destinación específica de recursos. Finalmente, a título de conclusión, se da respuesta a los interrogantes.

1- Fondo cuenta de Seguridad y Convivencia Ciudadana

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N° 25-90 Bogotá D.C. Código Postal 111311

PBX: +57(1) 601 338 50 00 - Información: Línea 195

NIT 899.999.061-9



Tal como lo sostiene la consultante, a través del artículo 120 de la Ley 418 de 1997 se creó la contribución especial equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total de los contratos de obra pública.

Por su parte, el artículo 122 de dicha Ley, regula los fondos de seguridad y convivencia, tanto en el nivel nacional, como en el territorial.

Artículo 122. *Créase el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuenta y tendrá por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial.*

Los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6o de la Ley 1106 de 2006, deberá invertirse por el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad, y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

Los recursos que recauden las entidades territoriales por este mismo concepto deben invertirse por el Fondo-Cuenta Territorial, en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, compra de terrenos, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas; servicios personales, dotación y raciones, nuevos agentes y soldados, mientras se inicia la siguiente vigencia o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

La administración del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia.” (Subrayado fuera de texto)

De otro lado, los Fondos Cuenta de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en el nivel territorial, fueron reglamentados mediante el Decreto Nacional 1066 de 2015¹, el cual reafirma que son cuentas especiales sin personería jurídica, así:

“ARTÍCULO 2.7.1.1.9. Fondos territoriales de seguridad y convivencia ciudadana FONSET. *De acuerdo con lo establecido en el ARTÍCULO 119 de la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1998, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, artículo 6 y la Ley 1738 de 2014, ARTÍCULO 8, todo municipio y departamento deberá crear un fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia ciudadana, con el fin de recaudar los aportes y efectuar las inversiones de que trata la mencionada ley.*

¹ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior"

PARÁGRAFO. El Ministerio del Interior diseñara y pondrá en funcionamiento, un sistema que le permita verificar la creación de los FONSET en las entidades territoriales y realizar seguimiento a las inversiones que las entidades territoriales realizan con los recursos de los FONSET. El sistema debe permitir conocer los recursos que anualmente ingresan a cada fondo cuenta territorial de seguridad, así como los proyectos y actividades que se financian con estos.

(Decreto 399 de 2011, Art. 9)

ARTÍCULO 2.7.1.1.10. Naturaleza jurídica y administración de los FONSET. Los FONSET son fondos cuenta y deben ser administrados como una cuenta especial sin personería jurídica. Serán administrados por el Gobernador o alcalde, según el caso, quienes podrán delegar esta responsabilidad en el Secretario de Gobierno, o quien haga sus veces. (Subrayado fuera de texto)

Como bien se puede evidenciar, revisadas las normas que gobiernan, de un lado, la contribución de obra pública en el nivel territorial, y por la otra los fondos territoriales de seguridad y convivencia ciudadana, no se observa en ellas un imperativo, de acuerdo con el cual, su manejo deba realizarse a través de cuentas bancarias separadas.

2- Fondo Cuenta para la Seguridad en el Distrito Capital

Mediante el Acuerdo Distrital 637 de 2016²: i) se creó el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, cuya cabeza de sector es la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, ii) se suprimió el establecimiento público, Fondo de Vigilancia y Seguridad, y iii) se creó el Fondo Cuenta para la Seguridad.

En relación con la creación del Fondo Cuenta para la seguridad en el Distrito Capital, el artículo 8 del mencionado acuerdo establece:

“Artículo 8. Creación del Fondo Cuenta para la Seguridad. Créase el Fondo Cuenta para la Seguridad.

Artículo 9. Naturaleza, Administración y Misión del Fondo Cuenta para la Seguridad. Es un Fondo Cuenta administrado como una cuenta especial sin personería jurídica. Su administración estará a cargo del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., quien delegará en el Secretario Distrital de Seguridad o quien haga sus veces. Ver el artículo 5, Decreto Distrital 442 de 2018

El objeto del Fondo Cuenta es administrar, recaudar y canalizar recursos para efectuar gastos e inversiones para la adquisición de bienes, servicios y obras en el marco de la Política y Estrategia Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Artículo 10. Recursos del Fondo Cuenta para la Seguridad. Los recursos del Fondo Cuenta provendrán de la contribución especial del cinco por ciento (5%)

² Por el cual se crean el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, se modifica parcialmente el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y se dictan otras disposiciones

previsto en el artículo 120 de la Ley 418 de 1997, además de las Leyes 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y demás normas que lo reglamenten o modifiquen, y los demás recursos que proviniendo de otras fuentes se destinen a su financiación. Los recursos del Fondo Cuenta para la Seguridad serán de carácter acumulativo y tendrán la destinación específica asignada por la ley." (Subrayado fuera de texto)

La norma transcrita reafirma lo dicho por la Ley 418 de 1998, en el sentido de que el fondo es una cuenta especial sin personería jurídica, y precisa que los recursos son de carácter acumulativo y tienen la destinación específica que le asigna la ley.

Igualmente, del análisis de las anteriores normas se puede concluir que los recursos del Fondo Cuenta no tienen por qué manejarse en una cuenta bancaria especial.

3- Principio de la Unidad de Caja

Este principio presupuestal está previsto en el artículo 359 de la Constitución Política, que dispone:

“ARTICULO 359. *No habrá rentas nacionales de destinación específica.*

Se exceptúan:

- 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.*
- 2. Las destinadas para inversión social.*
- 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.”*

Por otra parte, es del caso señalar que el principio de unidad de caja se encuentra desarrollado en el artículo 16 del Decreto Nacional 111 de 1996³, así:

“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. (...)*”

Para el caso del Distrito Capital, el principio de la unidad de caja está previsto en el literal e) del artículo 13 del Decreto Distrital 714 de 1996⁴:

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

(...)

³ *“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”.*

⁴ *“Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital”*

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

(...)"

En línea con lo anterior, y en desarrollo del principio de unidad de caja se estableció el mecanismo de Cuenta Única Distrital regulado en el artículo 83 del Decreto Distrital 714 de 1996, así:

"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 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."

Así mismo, el artículo 28 Decreto Distrital 192 de 2021⁵, reglamenta el mecanismo de la Cuenta Única Distrital, así:

"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.

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,

⁵ "Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones"

mientras se implementa gradualmente la Cuenta Única Distrital.” (Subrayado fuera de texto)

Como se observa, el principio de Unidad de Caja y su implementación con el mecanismo de Cuenta Única Distrital – CUD constituye un imperativo para las entidades del nivel central y descentralizado asimiladas presupuestalmente a establecimientos públicos, por lo que, en ningún momento, el mecanismo CUD debe entenderse como una simple posibilidad para sus destinatarios.

4. Regla para el control a la destinación específica de recursos

En relación con la regla para el control a la destinación específica de recursos, el artículo 14 del Decreto Distrital 192 de 2021 establece:

“Artículo 14. Rentas con Destinación Específica. Todas las entidades distritales que tengan financiadas sus apropiaciones con fuentes de destinación específica establecida por disposiciones legales deben efectuar un control presupuestal, contable y de tesorería diferenciado.” (Subrayado fuera de texto)

Con lo anterior se resalta que la destinación específica de rentas se garantiza con el debido control presupuestal, contable y de tesorería diferenciado que debe hacerse a tal tipo de rentas. Sin embargo, no se prevé allí que dicho control imponga su exclusión del manejo de la CUD, ni tampoco que para ese mismo fin se deban crear cuentas bancarias.

CONCLUSIONES

Efectuado el análisis que antecede, esta Dirección procede a responder los cuestionamientos planteados, así:

- 1. ¿Es jurídicamente viable el cierre de la cuenta bancaria exclusiva en la cual la DDTSDH administra los recursos de destinación específica de la contribución especial del 5% a los contratos de obra a los que ha hecho referencia esta consulta, para hacer unidad de caja con los demás recursos administrados por la DDT-SHD?**

Esta Dirección considera que sí es jurídicamente viable proceder al cierre de la cuenta bancaria exclusiva a través de la cual la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda administra los recursos de destinación específica de la contribución especial del 5% a los contratos de obra a los que ha hecho referencia esta consulta, y con ocasión de dicho cierre, hacer unidad de caja con los demás recursos administrados por la DDT. Ello, sin perjuicio de la aplicación de la regla para el control a la destinación específica de recursos, contenida el artículo 14 del Decreto Distrital 192 de 2021.

Lo anterior por cuanto, de un lado, del análisis de las normas que gobiernan la contribución especial por contratos de obra pública, los fondos territoriales de seguridad y convivencia Ciudadana y el fondo cuenta para la seguridad en el Distrito Capital, no se observa en ellas que deba haber una cuenta bancaria especial para su administración, y de otro lado, porque las normas que rigen el principio de unidad y el mecanismo de Cuenta Única Distrital, imponen el manejo de tal recurso a través de esta.



2. ¿Hay algún considerando o razón jurídica en particular que debamos tener en cuenta en la Dirección Distrital de Tesorería para la toma de este tipo de decisiones en casos semejantes?

En criterio de esta Dirección, los fundamentos del presente concepto pueden ser tomados en cuenta para efectos de la resolución de casos semejantes.

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	Alfonso Suarez Ruiz – Profesional Especializado