



## MEMORANDO



**FECHA:** 20 de abril de 2023

**PARA:** Betsy Carolina Velasco Jiménez  
Subdirectora Administrativa y Financiera

**DE:** Dirección Jurídica

**ASUNTO:** Consulta Gastos de Honorarios por Caja Menor

### CONCEPTO

Radicado Solicitud	Correo electrónico del 22 de marzo de 2023
Descriptor general	Presupuesto y Tesorería
Descriptores especiales	Principio de anualidad y caja menor
Problema jurídico	¿Es procedente legalizar gastos de honorarios que se deben reconocer y pagar a los auxiliares de la justicia que actúan en los diferentes procesos judiciales, de cobro coactivo y administrativo, correspondientes a la vigencia 2022, con cargo a la caja menor constituida para la vigencia 2023?
Fuentes formales	<ul style="list-style-type: none"><li>• Constitución Política de Colombia.</li><li>• Decreto Nacional 111 de 1996.</li><li>• Decretos Distritales 714 de 1996, 192 , 540 de 2021, 612 de 2022</li><li>• Resoluciones SDH 00072 de 2022 y 00025 de 2023.</li><li>• Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1993.</li><li>• Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Radicación Número: 05001-23-31-000-2011-01664-02.</li></ul>

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Subdirección Administrativa y Financiera de la Secretaría Distrital de Hacienda, a través de correo electrónico del 22 de marzo de 2023, nos eleva solicitud de concepto jurídico para que se establezca si es procedente legalizar gastos de honorarios que se deben reconocer y pagar a los auxiliares de la justicia que actúan en los diferentes procesos judiciales, de cobro coactivo y administrativo, correspondientes a la vigencia 2022, con cargo a la caja menor constituida para la vigencia 2023.

## CONSIDERACIONES:

### 1. El principio de anualidad en el Sistema Presupuestal colombiano

En materia presupuestal, nuestro ordenamiento jurídico establece la anualidad como uno de sus principios cardinales, en razón del cual la estimación de ingresos y la autorización de gastos debe efectuarse en periodos de un año, de conformidad con el artículo 346 de nuestra Constitución Política. De este modo, el artículo 14 del Decreto 111 de 1996<sup>1</sup> consagró el precitado principio:

*(...) **ARTICULO 14. ANUALIDAD.** El año fiscal comienza el 1º 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. (...)*

A nivel Distrital, este principio encuentra su correlato en el artículo 13 del Decreto Distrital 714 de 1996<sup>2</sup>, cuyo tenor literal es el siguiente:

*(...) **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 virtud de ello, por regla general, las autoridades públicas no podrán adquirir con posterioridad al 31 de diciembre de cada año, compromisos que afecten las apropiaciones presupuestales de la anualidad que se cierra, por lo que, en principio, los organismos del Estado deben abstenerse de comprometer vigencias presupuestales futuras, toda vez que los ingresos y gastos deberán ejecutarse en el año que corresponda.

No obstante, el alcance del principio de anualidad puede atenuarse cuando se le relaciona con el principio de planeación, en específico cuando se exige el desarrollo de actividades que en la mayoría de casos, superan el periodo de un año; de allí emergen figuras tales como las vigencias futuras, que permiten afectar presupuestos venideros a fin de materializar proyectos que no resultan ejecutables en ese lapso<sup>3</sup>.

El principio de anualidad se justifica en la necesidad de darle un importante grado de representación popular a la aprobación de los gastos contenida en el presupuesto, debido a que en su fase de elaboración se produce la aprobación del proyecto de presupuesto, que

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez Bogotá D.C., Treinta y Uno (31) de Mayo de dos mil dieciocho (2018). Radicación Número: 05001-23-31-000-2011-01664-02. Actor: Jorge Alberto Gómez Gallego. Demandado: Departamento de Antioquia Referencia: Nulidad – Fallo de Segunda Instancia.

exige que cada año sea sometido al control por parte del Congreso, los concejos y las asambleas para su examen y posterior aprobación<sup>4</sup>.

Del mismo modo, el principio de anualidad exige que los gastos autorizados en un presupuesto se lleven a cabo en el mismo año para el cual ha sido aprobado tal presupuesto, so pena de que caduquen. Posteriormente, para que se apruebe la ejecución presupuestal por parte de los órganos de representación, previamente debe efectuarse el cierre fiscal, que consiste en hacer un balance de la ejecución presupuestal de la vigencia por cerrar<sup>5</sup>.

## **2. Destinación y funcionamiento de las cajas menores en las entidades Distritales**

En las entidades del Distrito Capital, el presupuesto de las cajas menores debe ser utilizado para sufragar gastos identificados y definidos en los conceptos del Presupuesto de Gastos Generales, que tengan el carácter de **imprevistos, urgentes, imprescindibles, inaplazables, necesarios** y definidos en la Resolución de constitución respectiva y en todo caso enmarcados dentro de las políticas de racionalización del gasto, conforme lo determina el artículo 58 del Decreto Distrital 192 de 2021.

Aun más, el artículo 62 de la norma en mención definió cuáles son los gastos y operaciones que no pueden ser sufragados con cargo a las cajas menores, de este modo:

*(...) **Artículo 62º. Prohibiciones.** No se podrán realizar con los recursos de las cajas menores las siguientes operaciones:*

- 1. Fraccionar compras de un mismo elemento y/o servicio.*
- 2. Adquirir elementos cuya existencia esté comprobada en almacén o se encuentre contratada.*
- 3. Realizar desembolsos para sufragar gastos con destino a órganos diferentes de su propia organización.*
- 4. Efectuar pagos de contratos.*
- 5. Reconocer y pagar gastos por concepto de servicios personales y las contribuciones que establece la ley sobre la nómina, cesantías y pensiones.*
- 6. Cambiar cheques o efectuar préstamos.*
- 7. Efectuar contrataciones o realizar gastos para atender servicios de alimentación con destino a reuniones de trabajo.*

**Parágrafo 1º. Se exceptúan de estas prohibiciones los servicios personales que por concepto de honorarios se deben reconocer y pagar a los auxiliares de la justicia que actúan en los diferentes procesos judiciales, de cobro coactivo y administrativo, de conformidad con las competencias de las respectivas entidades establecidas para tal fin.**

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>5</sup> Naranjo Flores, C.E. y Cely Cubides, D.M. 2008. Excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal. Revista de Derecho Fiscal. 4 (jul. 2008), p. 248.

**Parágrafo 2°.** Cuando por cualquier circunstancia una caja menor quede inoperante, sólo se podrá constituir otra o reemplazarla, cuando la anterior haya sido legalizada en su totalidad. (...)  
(Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Nótese que el parágrafo 1° permite reconocer y pagar con cargo a los recursos de la caja menor de la respectiva entidad distrital, los honorarios de los auxiliares de la justicia que actúan en los procesos judiciales, de cobro coactivo y administrativo, conforme las competencias de cada entidad.

Consecuentemente, para el caso que ocupa nuestra atención, como una excepción al principio de anualidad presupuestal, el artículo 16 del Decreto Distrital 540 de 2021<sup>6</sup> permitió a las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital, la imputación y el pago de obligaciones periódicas de los gastos allí definidos y causados en el último trimestre de 2021, con cargo a las apropiaciones de la vigencia fiscal del 2022, autorizando el mismo tratamiento a los gastos financiados con la caja menor de las entidades, realizados con posterioridad a la fecha de cierre de la tesorería distrital.

Sin embargo, dicha excepción no quedó contemplada en el artículo 16 del Decreto Distrital 612 de 2022<sup>7</sup>, como se puede apreciar en el siguiente cuadro comparativo:

Decreto Distrital 540 de 2021	Decreto Distrital 612 de 2022
<p><b>Artículo 16. IMPUTACIÓN Y PAGO DE OBLIGACIONES PERIÓDICAS.</b> Las obligaciones por concepto de servicios médicos-asistenciales, así como las obligaciones pensionales, servicios públicos domiciliarios, telefonía móvil, transporte, mensajería, gastos notariales, obligaciones de previsión social y las contribuciones inherentes a la nómina causadas en el último trimestre de 2021 se podrán imputar y pagar con cargo a las apropiaciones de la vigencia fiscal del 2022. <u><b>El mismo tratamiento tendrán los gastos financiados con la caja menor de las entidades, que se hayan realizado con posterioridad a la fecha de cierre de la tesorería distrital.</b></u></p>	<p><b>ARTÍCULO 16.- IMPUTACIÓN Y PAGO DE OBLIGACIONES PERIÓDICAS.</b> Las obligaciones por concepto de servicios médicos-asistenciales, así como las obligaciones pensionales, servicios públicos domiciliarios, telefonía móvil, transporte, mensajería, gastos notariales, obligaciones de previsión social y las contribuciones inherentes a la nómina causadas en el último trimestre de 2022 se podrán imputar y pagar con cargo a las apropiaciones de la vigencia fiscal del 2023.</p>

De otro lado, se anota que, si bien las resoluciones SDH 00072 de 2022 y SDH 00025 de 2023, mediante las cuales se constituyó y estableció el funcionamiento de la Caja Menor de la Secretaría Distrital de Hacienda para las vigencias fiscales 2022 y 2023, respectivamente habilitaron la posibilidad de que con cargo a la caja menor se realicen operaciones para el reconocimiento y pago de los auxiliares de la justicia que actúan

<sup>6</sup> Por el cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022 y se dictan otras disposiciones, en cumplimiento del Decreto 518 del 16 de diciembre de 2021, expedido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá, Distrito Capital.

<sup>7</sup> Por el cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2023 y se dictan otras disposiciones, en cumplimiento del Decreto 571 del 14 de diciembre de 2022, expedido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá, Distrito Capital

en los diferentes procesos judiciales, de cobro coactivo y administrativo, tal posibilidad debe leerse en armonía con la habilitación o no que ofrecieron los ya mencionados decretos de liquidación del presupuesto para las vigencias 2022 y 2023.

En el anterior sentido, la posibilidad de que durante la vigencia fiscal 2022, y con cargo a la caja menor, se pagaran honorarios de auxiliares de la justicia casuados en la vigencia 2021, se fundamentó en la habilitación que daba el artículo 16 del Decreto 540 de 2021, la que, ahora para la vigencia fiscal 2023, no se contempla en el Decreto 612 de 2023.

### 3. Conclusiones

Conforme a lo anteriormente expuesto, en criterio de esta Dirección, debe interpretarse que el reconocimiento y pago de los honorarios de los auxiliares de la justicia que actúan en los diferentes procesos judiciales, de cobro coactivo y administrativo, conforme a las competencias de la SDH, que correspondan a la vigencia fiscal 2022 y que fueron generados con posterioridad a la fecha de cierre de la Tesorería Distrital, no se puede llevar a cabo con cargo a los recursos de la caja menor constituida para el año 2023, en razón a que el Decreto Distrital 612 de 2022, en cumplimiento del principio de anualidad presupuestal, no incluyó dicha excepción.

Adicionalmente, es importante precisar que el artículo 16 del Decreto Distrital 540 de 2021 no es aplicable para el caso en cuestión, debido a que su contenido es específico para aquellos gastos financiados con la caja menor de la SDH de la vigencia 2022 y generados con posterioridad a la fecha de cierre de la Tesorería Distrital en la vigencia fiscal 2021.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado.

De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

**ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ**

Directora Jurídica

radicacion\_virtual.gov.co

Revisado por:	Javier Mora González – Subdirector Jurídico de Hacienda	20-04-2023	
Proyectado por:	Guillermo Alfonso Maldonado Sierra – Profesional Especializado	20-04-2023	