



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

Referencia	2023IE17032O1
Descriptor general	Tesorería
Descriptor especiales	Tesorería – registro de embargos– establecimientos públicos – implementación Cuenta Única Distrital
Problema jurídico	¿La Dirección Distrital de Tesorería cuenta con la competencia para registrar los embargos por terceros de los establecimientos públicos en el evento de implementarse la Cuenta Única Distrital para dichas entidades?
Fuentes formales	Código General del Proceso Ley 489 de 1998 Decreto Distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital Decreto Distrital 192 de 2021 Corte Constitucional. Sentencia C – 220 del 29 de abril de 1997. M. P. Fabio Morón Díaz. Concepto 2009IE32856O1 del 13 de octubre de 2009 emitido por la Secretaría Distrital de Hacienda

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Dirección Distrital de Tesorería DDT plantea a este Despacho si es viable que la Oficina de Gestión de Pagos de la DDT tenga la competencia funcional para realizar el registro de embargos que se decreten contra proveedores o contratistas de establecimientos públicos y entidades distritales asimiladas presupuestalmente, a excepción de los entes autónomos universitarios quienes por vía jurisprudencia no pueden asimilarse a establecimientos públicos, cuando se implemente para éstos la Cuenta Única Distrital.

ANTECEDENTES

La consultante precisa que el artículo 83 del Decreto Distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital (EOPD), establece un imperativo legal de obligatorio cumplimiento para las entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito, el cual comporta que “sólo pueden depositar sus recursos en la Cuenta Única Distrital que para el efecto se establezca a nombre de la Tesorería Distrital”, lo cual “comprende el Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Central Distrital y los Establecimientos Públicos Distritales(...)”, según lo previsto en el artículo 2 del EOPD.

Así mismo señala la DDT, que el mecanismo de Cuenta Única Distrital materializa el principio presupuestal de Unidad de Caja, de orden constitucional y orgánico, como principio cardinal de la moderna Hacienda Pública, según el cual “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 lo define el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital.

Continúa la consultante, precisando que el artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital se encuentra reglamentado de forma directa por el artículo 28 del Decreto Distrital 192 de 2021, el cual dispone que, como parte de la aplicación del mecanismo de Cuenta Única Distrital, corresponde a la Dirección Distrital de Tesorería, entre otros, “pagar, trasladar y/o disponer los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local”.

Afirma que el artículo 43 del decreto reglamentario sobre registro de embargos a terceros alude, en concreto, a las entidades distritales parte de la Administración Central o Fondos de Desarrollo Local, pero en su entender, no es claro si la descripción que se da en el artículo respecto la función de la Dirección Distrital de Tesorería de dar cumplimiento a órdenes judiciales que decreten embargos contra un proveedor o contratista del Distrito, y proceder con su registro para su respectivo descuento, cubija a los Establecimientos Públicos, en el evento de implementación del mecanismo de Cuenta Única Distrital respecto de estas entidades.

Asevera que la Oficina de Gestión de Pagos, de acuerdo con el Decreto Distrital 601 de 2014, por intermedio del Grupo de Embargos, cumple con lo establecido en el artículo 43 del Decreto Distrital 192 de 2021, respecto de las entidades parte de la Administración central y los Fondos de Desarrollo Local, es decir, respecto de aquellas que se identifican con el NIT 899.999.061-9, que corresponde a Bogotá D. C., en los términos que expresamente lo dispone la norma.

Luego de transcribir las funciones de la Oficina de Gestión de Pagos descritas en el Decreto Distrital 601 de 2014, manifiesta que ni en ésta ni en las demás normas que fijan funciones de las dependencias de la Dirección Distrital de Tesorería se hace una referencia directa a la inscripción de embargos ordenados contra proveedores o contratistas. Así las cosas, el artículo 43 del Decreto Distrital 192 de 2021 es la fuente directa de la función de inscripción de embargos decretados contra un proveedor o contratista de las entidades del Sector Central y/o Fondos de Desarrollo Local.

Considera que, sin perjuicio de la implementación de la Cuenta Única Distrital respecto de los Establecimientos Públicos Distritales, las normas mencionadas no fijan competencias expresas en la cabeza de la Oficina de Gestión de Pagos-DDT, para realizar la inscripción de los embargos que se ordenen contra un proveedor o contratista de un establecimiento público.

Aclara que en caso de que, desde el punto de vista jurídico, se confirme la competencia de la OGP-DDT para tramitar el registro de embargos de proveedores y contratistas de Establecimientos Públicos Distritales (además de las adecuaciones tecnológicas que deben adelantarse), existe una dificultad práctica por cuanto los despachos judiciales, en sus

distintas jurisdicciones y competencias, dirigen a la DDT-SDH los oficios que ordenan las medidas cautelares (embargos) asociados al pago a cargo, exclusivamente, de entidades con el NIT 899.999.061-9 -Bogotá D.C., por lo que podrían inaplicarse embargos dirigidos a entidades con NIT distinto, al no remitirse a la DDT-SDH para trámite.

CONSIDERACIONES

Para resolver la consulta planteada se procederá a: 1) señalar la naturaleza de los establecimientos públicos; 2) indicar la cobertura del Estatuto Orgánico del Presupuesto; 3) a precisar como quedó el registro de embargos por terceros en el mencionado estatuto y 4) las conclusiones.

1. De la naturaleza de los establecimientos públicos

La Ley 489 de 1998¹, aunque trae normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional; en diversos aspectos atinentes a las entidades descentralizadas, y sus características, se extienden a las entidades territoriales. Así lo determina el parágrafo del artículo 2° al señalar:

" Parágrafo.- Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política.

La citada Ley, en su artículo 68 enumera dentro de las entidades descentralizadas a los establecimientos públicos y en su parágrafo 1° dispone que el régimen jurídico de las entidades descentralizadas es aplicable a las entidades territoriales al mencionar:

"Parágrafo 1°.- De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial"

En relación con los elementos constitutivos de los establecimientos públicos el artículo 70 de la ley 489 de 1998 prescribe los siguiente

Artículo 70.- Establecimientos públicos. - Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del derecho público, que reúnen las siguientes características:

- a. Personería jurídica.*
- b. Autonomía administrativa y financiera.*
- c. Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios. tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.*

¹ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

Se desprende de lo expuesto que los establecimientos públicos cuentan, entre otras características, con autonomía administrativa y financiera, la cual, se encuentra descrita en el artículo 71, así:

“Artículo 71º.- Autonomía administrativa y financiera. La autonomía administrativa y financiera de los establecimientos públicos se ejercerá conforme a los actos que los rigen y en el cumplimiento de sus funciones, se ceñirán a la ley o norma² que los creó o autorizó y a sus estatutos internos; y no podrán desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los allí previstos ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en ellos “.(Subraya original)

Dicha autonomía, en términos de la Corte Constitucional³, se traduce en lo siguiente:

“(…) Cuando el legislador atribuyó a los establecimientos públicos funciones administrativas, lo hizo con el objeto de crear unas personas jurídicas especializadas, a las que les reconoció un cierto grado de independencia, no obstante que hacen parte activa de la administración, con el objeto de que ejercieran de manera técnica algunas de las funciones propias de aquel; para ello les reconoció autonomía administrativa, que no es otra cosa que la facultad relativa que tienen esas entidades de manejarse por sí mismas en los términos antes mencionados, y autonomía financiera, que se traduce en que cada establecimiento público tiene su propio patrimonio y su propio presupuesto, como persona jurídica que es, el cual no obstante debe programar y ejecutar conforme a las directrices del respectivo ministerio o departamento administrativo al cual esté adscrito o vinculado, y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Subrayas fuera de texto)

Así las cosas, dada la naturaleza de los establecimientos públicos, su autonomía financiera implica que cuentan con sus propias tesorerías y por lo tanto sus recursos son administrados directamente por ellas.

2. De la cobertura del Estatuto Orgánico del Presupuesto

Ahora bien, una vez precisada la naturaleza de los establecimientos públicos se pasa a examinar su cobertura por el Decreto 714 de 1996 “*Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital*”.

El citado Decreto en su artículo 2 dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 2º. De la Cobertura del Estatuto. El presente Estatuto consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto Anual del Distrito Capital que comprende el Presupuesto del Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Central Distrital y los Establecimientos Públicos Distritales que incluyen a los Entes Autónomos Universitarios. [...]” (Subrayas fuera de texto)

Como lo señala la norma anterior, a los establecimientos públicos distritales les aplican las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

² La expresión subrayada fue declarada condicionalmente exequible mediante la Sentencia C-727 de 2000 de la Corte Constitucional, en el entendido que para la Corte la expresión “o norma” contenida en la disposición que se estudia y que acusa la demanda, debe entenderse en los decretos expedidos con fundamento en facultades extraordinarias concedidos por el Congreso al Presidente de la República, por los cuales se pueden crear ministerios (...) establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional.”

³ Corte Constitucional. Sentencia C – 220 del 29 de abril de 1997. M. P. Fabio Morón Díaz.

Por ello, el artículo 83 sobre la Cuenta Única Distrital dispone lo siguiente:

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. ([Acuerdo 24 de 1995, art. 74º](#)).*

Por su parte el Decreto Distrital 192 de 2021⁴, reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, sobre la Cuenta Única Distrital en su artículo 28 precisó lo siguiente:

“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”. (Subrayas fuera de texto)

De lo anterior se desprende que los recursos de los establecimientos públicos deben manejarse a través del mecanismo de la Cuenta Única Distrital, disposición que ha tenido una aplicación gradual, por cuanto existen entidades que hacen parte del presupuesto anual que cuenta con sus propias tesorerías y, en tal sentido, sus recursos son administrados directamente por ellas, como lo indica el último inciso del artículo 28 del Decreto Distrital 192 de 2021.

Por lo tanto, atendiendo la cobertura del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital y su Decreto reglamentario 192 de 2021, se señala que una vez se implemente la Cuenta Única Distrital para los establecimientos públicos, todos los recursos serán recaudados, administrados, invertidos, pagados, trasladados y dispuestos directamente por la Dirección Distrital de Tesorería,⁵.

⁴ Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones

⁵ **Concepto 2009IE3285601 del 13 de octubre de 2009 emitido por la Secretaría Distrital de Hacienda**

3. Del registro de embargos a terceros

El embargo es la materialización de la medida de aseguramiento sobre los bienes de contenido patrimonial del deudor, para garantizar la satisfacción de un crédito u obligación en favor del acreedor, cuando el obligado no cumple de manera voluntaria con la prestación debida⁶. Esta medida cautelar puede ser ordenada por funcionarios administrativos (funcionarios ejecutores competentes para el cobro coactivo), como por funcionarios de la rama judicial.

Debe tenerse en cuenta que el incumplimiento de la orden de embargo, en los términos del párrafo 2⁷ del artículo 593 del Código General del Proceso hará incurrir en multas sucesivas de 2 a 5 salarios mínimos mensuales.

Ahora bien, en el Distrito Capital el registro de embargos a terceros se encuentra descrito en el artículo 43 del Decreto 192 de 2021, en el que se determinó lo siguiente:

“Artículo 43°. Registro de embargos a terceros. Para el registro de los embargos decretados contra un proveedor o contratista del Distrito, la Dirección Distrital de Tesorería revisará si la orden impartida por la autoridad competente recae sobre los honorarios o pagos devengados con ocasión a la relación contractual con una entidad distrital específica que haga parte de la Administración Central o Fondos de Desarrollo Local; o si, por el contrario, es general y recae sobre la vinculación contractual con el Distrito.

En el primer caso, la medida se aplicará, exclusivamente, sobre los honorarios y pagos que el contratista o proveedor perciba como resultado de su relación con la entidad distrital discriminada en la providencia o acto administrativo en la que se decreta el embargo; mientras que, en el segundo caso, se registrará la respectiva medida en cabeza de todas las entidades de la Administración Central o Fondos de Desarrollo Local, con lo cual, se realizarán descuentos por los pagos realizados por cualquiera de estas entidades”.

La norma anterior, interpretada articuladamente con el transcrito artículo 28 del Decreto Distrital 192 de 2021, implica que, mientras los establecimientos públicos o sus asimilados no hagan parte de la CUD, el registro de los embargos contra un proveedor o contratista de éstos debe realizarlo el respectivo establecimiento público, como quiera que la Dirección Distrital de Tesorería, tiene la competencia funcional para registrar los embargos de las entidades de la Administración Central o a los Fondos de Desarrollo Local, los cuales tienen NIT de Bogotá Distrito Capital 899.999.061-9 .

En este orden de ideas, en el evento en que los establecimientos públicos ya hagan parte de la CUD, corresponderá a la Secretaría Distrital de Hacienda, a través de la Dirección Distrital de Tesorería, registrar y aplicar los embargos a terceros que los jueces de la República o autoridades competentes ordenen, sin perjuicio de la competencia que conservan los establecimientos públicos de ordenar el pago, por ser éstos la parte

⁶ Tomado de Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. https://defensajuridica.gov.co/servicios-al-ciudadano/asesoria_territorial/Documents/recomendacion_general_art_594_140415.pdf

⁷ ARTÍCULO 593. EMBARGOS. Para efectuar embargos se procederá así:

[...]

PARÁGRAFO 2o. La inobservancia de la orden impartida por el juez, en todos los caso previstos en este artículo, hará incurrir al destinatario del oficio respectivo en multas sucesivas de dos (2) a cinco (5) salarios mínimos mensuales.

contractual respecto de proveedores y contratistas y por ser el empleador de los servidores públicos afectados con la medida cautelar.

De otra parte, en consideración a lo explicado por la consultante frente al registro de embargos actualmente en el Sistema de Información Financiera de la SDH, limitado a entidades del sector central y fondos de desarrollo local, cuando se implemente la CUD para los establecimientos públicos y las entidades asimiladas presupuestalmente a éstas, se deberá tener en cuenta el desarrollo de esta función en dicho Sistema.

4. Conclusiones

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

1. ¿De conformidad con el marco normativo vigente, corresponde a la Oficina de Gestión de Pagos de la Dirección Distrital de Tesorería cumplir la función y procedimiento previsto en el artículo 43 del Decreto Distrital 192 de 2021 respecto de proveedores y contratistas de Establecimientos Públicos y entidades asimiladas parte del presupuesto anual del Distrito Capital?

Como se indicó en la parte considerativa, una vez se implemente la CUD para los establecimientos públicos y las entidades asimiladas presupuestalmente a estos, procede por parte de la Oficina de Gestión de Pagos de la DDT el registro y aplicación de embargos a cargo de la Secretaría Distrital de Hacienda, como una operación tesorera en los términos de artículo 43 del Decreto Distrital 192 de 2021.

2. En caso de que lo anterior sea negativo, ¿Sería procedente modificar el artículo 43 del Decreto Distrital 192 de 2021, incluyendo a los Establecimientos Públicos?

A partir de las consideraciones anteriores, esta Dirección considera que no es necesario modificar el artículo 43 del Decreto Distrital 192 de 2021 para su aplicación respecto de los establecimientos públicos y asimilados que se incorporen en la Cuenta Única Distrital. No obstante, no debe dejarse de lado hacer la precisión en una modificación del Decreto 192 en el futuro, con el fin de darle relevancia jurídica a la posición emitida en el presente concepto.

Finalmente, en consideración a la aplicación del artículo 43 ya citado en el sistema de información financiera de la SDH del registro y aplicación de los embargos de establecimientos públicos y los asimilados a éstos, una vez se implemente la CUD, se sugiere que la DDT evalúe la parametrización del mencionado sistema, como quiera que las órdenes judiciales y administrativas de medidas cautelares deben cumplirse inmediatamente.



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	Carol Murillo Herrera – Profesional Especializado