



Bogotá, D. C.

Doctora
SANDRA DEL PILAR NARVAEZ CASTILLO
Tesorera Distrital
Dirección de Tesorería Distrital
Secretaría Distrital de Hacienda
carrera 30 n. 25-90 - Bogotá, D. C.
snarvaez@shd.gov.co
NIT. 899.999.061-9

CONCEPTO

Radicado Solicitud	2023IE000081O1 del 4 de enero de 2023
Descriptor general	Presupuesto, Tesorería.
Descriptores especiales	Propiedad y tratamiento de los rendimientos financieros generado por recursos administrados en el Fondo Cuenta ATENEA
Problema jurídico	¿En cabeza de cuál entidad se encuentra la titularidad de los rendimientos financieros obtenidos por los recursos ubicados en el Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología, "ATENEA"? ¿Y cuál es el tratamiento que debe darse a los mencionados rendimientos en el contexto actual, de incorporación de ATENEA y el Fondo Cuenta ATENEA en la Cuenta Única Distrital – CUD?
Fuentes formales	Ley 38 de 1989 Ley 225 de 1995 Decreto Ley 1421 de 1993 Decreto Nacional 111 de 1996 Acuerdo Distrital 761 de 2020 ¹ Acuerdo Distrital 810 de 2021 ² Decreto Distrital 714 de 1996 Decreto Distrital 192 de 2021 Decreto Distrital 273 de 2020 Concepto No. 2021IE02426301 de la Secretaría Distrital de Hacienda del 10 de diciembre de 2021. Concepto Sala de Consulta C.E. 2222 de 2015 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil ³

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Tesorería Distrital de la Secretaría Distrital de Hacienda, eleva consulta con el fin de aclarar la titularidad de los rendimientos financieros obtenidos con cargo a los recursos del Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la

1 Acuerdo Distrital 761 de 2020. Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI" <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=93649>

2 Acuerdo Distrital 810 de 2021 Por medio del cual se crea el fondo cuenta para la agencia distrital para la educación superior, la ciencia y la tecnología "ATENEA" y se dictan otras disposiciones. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=111918>

3 Concepto Sala de Consulta C.E. 2222 de 2015 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: ALVARO NAMÉN VARGAS. Bogotá, D.C., trece (13) de mayo de dos mil quince (2015). Rad. No. 11001-03-06-000-2014-00172-00. Número Interno 2222. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64491>

Tecnología, “ATENEA”, y el tratamiento que debe darse a los mencionados rendimientos en la Cuenta Única Distrital (en adelante CUD).

Para ello solicita que : (i) se indique si las conclusiones planteadas por esta subdirección en el Concepto No. 2021IE02426301⁴ de la Secretaría Distrital de Hacienda del 10 de diciembre de 2021 se mantienen en los términos en que fueron propuestos inicialmente, (ii) se aclare la titularidad de los rendimientos financieros del Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA” y el destino que estos deben tener, (iii) se determine cuál es el destino que se debe dar a los rendimientos financieros recibidos de ingreso originados en Bonos Sociales y, (iv) si existe mandato expreso para el manejo del Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA” como una cuenta contable independiente y no como una cuenta bancaria independiente.

I. CONSIDERACIONES

Para efectos de dar respuesta a sus interrogantes, se abordarán los siguientes aspectos que, se dividen, a su vez, en dos partes. Una primera parte, referida a los elementos jurídicos y presupuestales de los fondos cuenta especiales, y del Fondo Cuenta Atenea. Y una segunda parte, referida al destino de los rendimientos financieros generados con fuente en bonos sociales, y al manejo tesorero de los recursos del Fondo Cuenta Atenea.

1. PRIMERA PARTE. ASPECTOS JURÍDICOS Y PRESUPUESTALES DE LOS FONDOS CUENTA ESPECIALES.

En este apartado se estudiará: i) la naturaleza jurídica de los fondos cuenta especiales; ii) las diferencias entre los fondos cuenta especiales y los fondos entidad o fondos - personas jurídicas; iii) la naturaleza jurídica del Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”; iv) las implicaciones que, con fundamento en tales diferencias, se detectan; v) algunas consideraciones sobre los recursos administrados a través del Fondo, y, vi) la titularidad y destinación de los rendimientos financieros generados por los ingresos endógenos y exógenos de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”.

1.1. Naturaleza Jurídica de los Fondos Cuenta Especiales

Es necesario determinar la naturaleza jurídica y características de los denominados Fondos Cuenta Especiales, y para ello se parte de la diferencia entre a) Fondo – Entidad y b) Fondo – Cuenta Especiales.

- **Fondos Cuenta Especiales**

Sobre el particular, debe mencionarse que, en criterio del Consejo de Estado, los Fondos Cuenta Especiales se entienden como *“un sistema separado de cuentas, herramienta o vehículo para el manejo de los bienes o recursos de la Nación, en procura del cumplimiento de finalidades específicas”*⁵. Es decir, que dicha tipología de manejo presupuestal, se erige como un sistema de gestión y/o administración de recursos públicos, y se crea para el cumplimiento de un fin específico mediante disposición

⁴ Concepto No. 2021IE02426301 de la Secretaría Distrital de Hacienda del 10 de diciembre de 2021 en el cual se solicitó ¿Aplica a la totalidad de los recursos de los establecimientos públicos, de quien son sus rendimientos? <https://back.haciendabogota.gov.co/sites/default/files/dju/conceptos/CONCEPTO%20JUR%CC%81DICO%20UNIDAD%20DE%20CAJA%20FONDO%20ATENEA%202021IE02426301.pdf>

⁵ Ibidem.

normativa previamente expedida. El criterio anterior, es aplicado, también, por la Corte Constitucional⁶, quien expresa:

“(...) Los fondos especiales fueron creados con el fin de cubrir las erogaciones por los servicios públicos prestados al Estado. De esta manera, el artículo 30 de la Ley 225 de 1995 los delimita como “(...) ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (...)”⁷.

Por su parte, en el plano normativo, el artículo 30 del Decreto Nacional 111 de 1996⁸, determina:

“(...) Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (L. 225/95, art. 27). (...)”

De la anterior cita normativa se destaca la carencia de personalidad jurídica de los Fondo Cuenta Especiales.

- **Fondos - Entidad o Fondos Personas Jurídicas**

La Corte Constitucional⁹ ha manifestado en numerosas sentencias que, los Fondos - Entidad se asemejan a una persona jurídica de naturaleza pública y hacen parte de la estructura de la administración; lo que se interpreta como, la voluntad del legislador para crear una nueva entidad y modificar la estructura de la administración pública, hallando en tal razonamiento la justificación de dotarlas de personería jurídica.

1.2. Diferencias entre los fondos cuenta especiales y los fondos entidad o fondos - personas jurídicas

Como se observa, los Fondos Cuenta Especiales no modifican la estructura de la administración pública, carecen de personalidad jurídica, y no se asemejan a la creación de una entidad diferente a la que se encuentran vinculados o adscritos; por el contrario, se construyen como una herramienta presupuestal de gestión y administración de recursos públicos.

El siguiente cuadro permite ilustrar sobre las diferencias entre uno y otro fondo.

FONDO CUENTA ESPECIAL	FONDO - ENTIDAD
Sin personería Jurídica	Con personería Jurídica
No modifica la estructura de la Administración pública	Modifica la estructura de la Administración pública

6 Sentencia C-438 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-438-17.htm>

7 Se aclara que el aparte citado de la Sentencia C-438 de 2017, cuando se refiere al artículo 30 de la Ley 225 de 1995, en realidad hace referencia la artículo 27 de la mencionada ley y al artículo 30 del Decreto 111 de 1996.

8 Decreto Nacional 111 de 1996. "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". <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>

9 (i) Sentencia C-009 de 2002, Sala Plena de la Corte Constitucional, por la cual resuelve la Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 30 del Decreto 111 de 1996. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6206>; (ii) Sentencia C-066/03, Sala Plena de la Corte Constitucional, por la cual resuelve la Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3º (parcial) y 67 de la Ley 179 de 1994 y el artículo 1º (parcial) de la Ley 225 de 1995. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-066-03.htm>; (iii) Sentencia C-617/12 Sala Plena de la Corte Constitucional, por la cual resuelve las Objeciones gubernamentales al proyecto de ley n.º 90/09 Senado – 259/09 Cámara, “por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, librepensador y escritor antioqueño Manuel Mejía Vallejo y se decretan disposiciones y efectos en su honor.” <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-617-12.htm#:~:text=%E2%80%9Cpor%20la%20cual%20se%20rinde%20homenaje%20a%20la%20memoria%2C%20vida,y%20efectos%20en%20su%20honor.%E2%80%9D>; (iv) Sentencia C-713/08, Sala Plena de la Corte Constitucional, por la cual se lleva a cabo la Revisión previa del proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara “ Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia” <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-713-08.htm>.

Así las cosas, es posible decir que, tanto legal como jurisprudencialmente, existen elementos suficientes para establecer la diferencia entre los Fondos Cuenta Especiales y los Fondos Entidades, y, las facultades y posibilidades que cada uno tiene.

1.3. Análisis de la naturaleza jurídica del Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA” y su objeto

A continuación, se realiza la identificación de la naturaleza jurídica del Fondo Cuenta Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”, en adelante el FONDO y su objeto.

1.3.1. Naturaleza Jurídica Fondo Cuenta de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”

El FONDO fue creado Mediante el artículo 1 del Acuerdo Distrital 810 de 2021¹⁰, y se constituye como un fondo acumulativo, bajo la administración de Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “Atenea”, en adelante AGENCIA ATENEA.

El FONDO se caracteriza por “**ser una cuenta especial sin personería jurídica**”, con el objeto de efectuar el debido manejo presupuestal, contable y de tesorería de los recursos destinados al cumplimiento del objeto y funciones esenciales de la AGENCIA ATENEA. (Se resalta).

Es evidente, pues, que el FONDO carece de personería jurídica, no modifica la estructura de la administración pública y se encuentra adscrito, además, a la AGENCIA ATENEA. Por lo anterior, el FONDO se encuadra dentro de los Fondos Cuenta especiales que fueron objeto de examen.

1.3.2. El objeto del Fondo Cuenta Atenea de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología – “ATENEA”

De acuerdo con el artículo 1 del Acuerdo 801 de 2021, el FONDO fue creado para “*el manejo presupuestal, contable y de tesorería de los recursos financieros destinados al cumplimiento del (...)*” objeto de la AGENCIA ATENEA.

Quiere decir lo anterior que, hasta antes de la creación del Fondo, la AGENCIA ATENEA manejaba los ingresos de que trata el artículo 7 del Decreto 273 de 2020¹¹. Sin embargo, desde que se creó el FONDO, este se constituyó en esa cuenta especial a través de la cual, la AGENCIA ATENEA, cumplirá su objeto. Lo anterior, sin perjuicio de que sea la AGENCIA ATENEA quien debe administrar el Fondo, tal como lo ordena el artículo 2 del Acuerdo 801 de 2021 al decir que “*el Fondo Cuenta que se crea, será administrado por la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea”, creada mediante el Decreto Distrital [273](#) de 2020*”.

10 Artículo 1 Acuerdo Distrital 801 de 2021. “**CREACIÓN Y NATURALEZA DEL FONDO CUENTA PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA “ATENEA”**. Créase el Fondo Cuenta acumulativo para la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea” como una cuenta especial sin personería jurídica para el manejo presupuestal, contable y de tesorería de los recursos financieros destinados al cumplimiento de su objeto de promoción y financiación de la oferta educativa del nivel superior técnico, tecnológico y profesional; así como de promoción y financiación de la ciencia, tecnología e innovación y de proyectos de investigación formativa y científica de grupos de investigación reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, o quien haga sus veces, en el Distrito Capital; al igual que para el ejercicio de las funciones esenciales de la Agencia”.

11 Decreto Distrital 273 de 2020, Por medio del cual se crea la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea” y se dictan otras disposiciones <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=102945>

1.4. Implicaciones de la carencia de personalidad jurídica del Fondo Cuenta Atenea

Las implicaciones de lo anterior, es decir, de que el FONDO carezca de personalidad jurídica, impone la aproximación a los atributos de la personalidad jurídica. Para ello, se trae lo que, al respecto, ha manifestado la Corte Constitucional¹²:

"(... Los atributos que la doctrina reconoce a la persona son: el nombre, el domicilio, el estado civil, el patrimonio, la nacionalidad y la capacidad. No puede haber personas a quienes se les niegue la personalidad jurídica, ya que ello equivaldría a privarles de capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones (...)" (Se resalta).

Así las cosas, si dentro de los atributos de la personalidad figura el Patrimonio, y este, a su vez, es definido por la Corte Constitucional¹³ como el "conjunto de bienes, créditos y derechos de una persona y su pasivo, deudas u obligaciones de índole económica", entonces, quien carece de personalidad jurídica, carece de Patrimonio, y por lo tanto, no puede ser titular de derecho de propiedad.

Así, el FONDO, al carecer de personería jurídica, no puede tener derecho de propiedad sobre nada, y por ello, nada le pertenece.

Lo anterior, no es obstáculo para hacer un examen de los ingresos de la AGENCIA ATENEA que se manejan a través del FONDO, como enseguida se hace.

1.5. Consideraciones sobre los recursos administrados a través del FONDO, a partir del estudio de los recursos de la AGENCIA ATENEA

En este estadio del análisis es importante decir, a manera de síntesis parcial, lo siguiente:

- El FONDO Es una Cuenta Especial, presupuestalmente hablando.
- El FONDO carece de personería jurídica.
- El FONDO no puede ser titular de derechos de propiedad.
- El FONDO maneja los recursos de los que dispone la AGENCIA ATENEA para desarrollar su objeto y funciones.
- Las conclusiones a las que se llegue respecto a los ingresos y al patrimonio de la AGENCIA ATENEA, irradian a los recursos que se manejan a través del FONDO, como quiera que son los mismos.

Dicho lo anterior, es necesario pasar al análisis de los recursos y al patrimonio de la AGENCIA ATENEA, con el objetivo de identificar aquellos que le son propios y por lo tanto acrecen su patrimonio, y aquellos que no. Para ello se analiza el artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020.

Hecho el ejercicio de análisis anunciado, esta Dirección considera, a partir de la misma numeración del artículo 7 del mencionado decreto, que los ingresos de la AGENCIA ATENEA se pueden clasificar así:

1.5.1. Ingresos propios o endógenos de la AGENCIA ATENEA

¹² Sentencia No. C-486/93 En el proceso ordinario de constitucionalidad contra el Decreto 410 de 1971, la Ley 04 de 1989 y los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 98 a 514 del Código de Comercio. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-486-93.htm>
¹³ Sentencia No. T-553/93. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/t-553-93.htm>

Los siguientes son los que, en criterio de esta Dirección, constituyen los ingresos propios de la AGENCIA ATENEA:

“(...) 1.3. Los recursos que reciba por la prestación de servicios de cualquier naturaleza y demás operaciones que realice en cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas”.

(...)

1.6. Las donaciones de cualquier orden”

(...)

1.8. Los provenientes de venta o rentas de sus bienes, de la prestación de servicios y de las actividades propias en desarrollo de su objeto”.

(...)

1.10. Los rendimientos financieros obtenidos de sus recursos propios e ingresos provenientes de las actividades realizadas para el cumplimiento de su objeto”.

(...)

1.12. Los recursos propios que genere en desarrollo de su objeto. (...)”

1.5.2. Ingresos exógenos o no propios de la AGENCIA ATENEA

Los siguientes son los que, en criterio de esta Dirección, constituyen los ingresos no propios o exógenos de la AGENCIA ATENEA:

“(...) 1.1. Las partidas que sean asignadas por la Secretaría Distrital de Hacienda en el presupuesto anual.

1.2. Los recursos de los fondos especiales y demás instrumentos financieros que se creen para desarrollar el objeto de la Agencia.

(...)

1.4. Los recursos provenientes de convenios suscritos con entidades de los órdenes municipal, distrital, departamental, nacional e internacional, y todos aquellos que le sean transferidos.¹⁴

1.5. Los ingresos y participaciones que reciba de otras entidades, que adquiera o se le asignen en el futuro.

(...)

1.7. Las participaciones en tasas o impuestos que sean autorizadas por normas específicas a su favor.”

(...)

1.9. Los provenientes de la gestión de recursos que integren los fondos de educación postmedia, ciencia y tecnología que se creen y así lo determinen, y de aquellos existentes, de conformidad con lo previsto en disposiciones especiales.

(...)

1.11. Las tasas y beneficios que se generen por la administración de ciencia y tecnología (seleccionador, supervisor) (...)”

1.5.3. Patrimonio de la AGENCIA ATENEA

Sobre el Patrimonio de ATENEA, puede decirse, del lado de los activos que, estaría constituido por la sumatoria de: i) los ingresos propios o endógenos relacionados anteriormente, ii) *“Los bienes muebles e inmuebles tangibles e intangibles, así como acciones o títulos representativos de capital de sociedades o activos de la Nación ...”* (numeral 2.1. del Artículo 7 del Decreto 273 de 2022), y iii) *“Todos los bienes muebles*

¹⁴ Lo anterior, sin perjuicio de las clasificaciones presupuestales que se le puedan dar a los recursos con origen en convenios.

e inmuebles que adquiriera y/o reciba a cualquier título” (numeral 2.2. del Artículo 7 del Decreto 273 de 2022.

1.6. Titularidad y destinación de los rendimientos financieros generados por los ingresos endógenos y exógenos de la AGENCIA ATENEA, manejados a través del FONDO

Como ha quedado ilustrado anteriormente: i) el FONDO existe para el manejo de los ingresos destinados al cumplimiento del objeto de la AGENCIA ATENEA, y ii) no todos los ingresos de la AGENCIA ATENEA pueden ser considerados como ingresos propios o endógenos de esta.

Pues bien, para efectos de responder el interrogante respecto a la titularidad de los rendimientos financieros generados por los ingresos endógenos y exógenos de la AGENCIA ATENEA, resulta necesario determinar el régimen presupuestal aplicable a esta. Ello permite identificar las normas distritales que la gobiernan y con ello resolver el interrogante planteado.

1.6.1. Régimen presupuestal aplicable a la AGENCIA ATENEA

En relación con este punto, en uno de los Considerandos del Decreto 273 de 2020, se lee:

“(…) Que en el marco del reconocimiento legal de entidades descentralizadas innominadas, surgieron las Agencias como nueva tipología de entidades administrativas especiales, caracterizadas porque sus normas de creación les han encomendado objetos concretos y desarrollo de programas específicos, atendiendo a criterios de especialidad y tecnicidad. Para determinar su régimen y estructura, las entidades administrativas especiales se nutren de los elementos comunes de las entidades descentralizadas por servicios identificadas en la Ley 489 de 1998, particularmente de los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales, en todo aquello que no requiera un tratamiento diferenciado para el cumplimiento de sus fines y en los términos previstos en la ley (…)”

En el planteamiento anterior, de acuerdo con el cual, entidades administrativas especiales se nutren de los elementos de los establecimientos públicos, va en línea con lo planteado en el artículo 4 del Decreto 111 de 1996¹⁵, de acuerdo con el cual:

“(…) Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen para los establecimientos públicos del orden nacional (…)”

Corolario de lo anterior, el inciso 1º del artículo 7 del Decreto Distrital 273 de 2020, expresa: “el presupuesto de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea”, se sujetará en lo relativo a su elaboración, tramitación, aprobación y ejecución a las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital”.

¹⁵ Decreto Nacional 111 de 1996. "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". <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>

De esta manera, el régimen presupuestal de la AGENCIA ATENEA, será el consignado en el Decreto 714 de 1996¹⁶, asimilado al de los establecimientos públicos distritales.

1.6.2. Reglas de titularidad y disposición de rendimientos financieros de establecimientos públicos distritales

Precisado que el régimen presupuestal aplicable a la AGENCIA ATENEA es el de los establecimientos públicos distritales, a continuación se revisa lo que, respecto a la titularidad y la destinación de los rendimientos financieros, ha manifestado esta Dirección en pronunciamientos recientes:

- **Titularidad de los rendimientos financieros de ingresos de los establecimientos públicos distritales**

Mediante Oficio con radicado 2023IE002517O1, esta Dirección expresó:

“(...) 4.3 Precisiones respecto al manejo de los recursos de entidades descentralizadas a través de la Cuenta Única Distrital, y a la propiedad de los rendimientos financieros generados por tales recursos

Como quiera que el Decreto Distrital 192 de 2021 fija reglas respecto al manejo de los recursos de entidades descentralizadas a través de la CUD, y a la propiedad de los rendimientos financieros que tales recursos generan, es importante hacer precisiones respecto a estos aspectos.

4.3.1 La Cuenta Única Distrital y los recursos de entidades descentralizadas que están comprendidas dentro del Presupuesto Anual del Distrito.

Sobre este particular, deben decirse dos cosas:

De acuerdo con el artículo 83 del EOPD todos los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito “sólo pueden depositar sus recursos en la Cuenta Única Distrital”.

De acuerdo con el inciso 1º del artículo 85 del mismo Estatuto “pertenecen al Distrito Capital los rendimientos obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Distrital”.

De esta manera, los rendimientos financieros de los depósitos de la CUD, pertenecen al Distrito, excepción hecha de los rendimientos que se obtengan de los recursos de las Entidades de previsión social, caso en el cual, les pertenecen a estas (...).”

En este sentido, los rendimientos financieros de los recursos de los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito, incluyendo a los establecimientos públicos y asimilados, le pertenecen al Distrito, con la única excepción de los recursos de las entidades de previsión social, caso en el cual, les pertenecen a estas.

- **Destinación de los rendimientos financieros de los ingresos de los establecimientos públicos**

Sobre el particular, mediante Oficio con radicado 2023EE053079O1, esta Dirección expresó:

¹⁶ “Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital,”

“(…) Artículo 47°. Rendimientos Financieros de los recursos públicos distritales. Sin perjuicio de las excepciones consagradas en el Estatuto Orgánico Presupuestal, los rendimientos financieros obtenidos con recursos del Distrito Capital le pertenecen. Por lo tanto, con dichos rendimientos financieros no se podrán pactar compromisos o destinaciones diferentes a las de ser girados al Tesoro Distrital. (...)”

Parágrafo 1°. Si en una disposición legal, fallo judicial o norma especial se establece que los rendimientos financieros generados con cargo a recursos que tienen destinación específica, deben ser administrados en una cuenta bancaria separada y/o que dichos rendimientos financieros acrecentarán el principal para atender su objeto, la Dirección Distrital de Presupuesto deberá incluirlos en la programación presupuestal junto con el principal, y se registrarán en la contabilidad de la respectiva entidad distrital que ejecuta el recurso.

Los correspondientes a los patrimonios de pensiones y cesantías tendrán el procedimiento contable y presupuestal señalado por la entidad responsable de su administración y manejo.

Los recursos mencionados en el presente Parágrafo podrán unirse para ser invertidos junto con los de la Unidad de Caja, pero sus rendimientos deberán registrarse por separado de índole contable y presupuestal. Lo anterior, salvo aquellos recursos que por expresa disposición de la ley tengan restricciones al respecto.”

De las normas transcritas se identifica una regla general y unas excepciones a ésta:

A. Regla General para la disposición de rendimientos financieros de recursos distritales

De conformidad con lo señalado en el inciso 1º del artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021, la regla general es que los rendimientos financieros que se generen con recursos del Distrito Capital le pertenecen y son de libre disposición.

B. Excepciones a la Regla General para la disposición de rendimientos financieros de recursos distritales

De conformidad con lo señalado en el parágrafo 1 del artículo 47 del Decreto 192 de 2021, existen dos excepciones a la regla general:

- Que en una disposición legal, fallo judicial o norma especial se establezca que los rendimientos financieros generados con cargo a recursos que tienen destinación específica, acrecientan el principal para atender su objeto, es decir, que tales rendimientos tienen la destinación del recurso que les da origen.
- Que se trate de recursos recibidos para la previsión y seguridad social, y pago de prestaciones sociales de carácter económico.

Así las cosas, la regla general es que los rendimientos financieros de los recursos de los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito, son de este, con las excepciones identificadas.

1.6.3. Titularidad y disposición de rendimientos financieros de los ingresos de la AGENCIA ATENEA

Precisadas, la regla general y las excepciones, respecto a la destinación de los recursos financieros de los ingresos de los recursos de los órganos y entidades que hacen parte

del Presupuesto Anual del Distrito, se estudia el encuadramiento de la AGENCIA ATENEA dentro de ello, y particularmente en la existencia de una “norma especial se establezca que los rendimientos financieros generados con cargo a recursos que tienen destinación específica”.

Pues bien, en criterio de esta Dirección, sí existe una norma especial que establece, para la AGENCIA ATENEA, una destinación específica para algunos de sus recursos. Tal norma es el numeral 1.10 del artículo 7 del Decreto 273 de 2020, al decir que:

“(…) 1. Serán ingresos de la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología “Atenea”: (...) 1.10. Los rendimientos financieros obtenidos de sus recursos propios e ingresos provenientes de las actividades realizadas para el cumplimiento de su objeto (...)”.

De esta manera, los rendimientos financieros generados por los ingresos propios o endógenos de la AGENCIA ATENEA, que fueron identificados en otra parte de este escrito, hacen parte del Patrimonio de esta y se destinan al cumplimiento de su objeto y funciones. Dicho de otro modo, los rendimientos financieros generados por los ingresos propios o endógenos de la AGENCIA ATENEA que, como se sabe, son manejados por el FONDO, se destinan al cumplimiento del objeto y funciones de la AGENCIA ATENEA.

De otra parte, los demás ingresos, es decir, los no propios o exógenos de la AGENCIA ATENEA, también relacionados en otro apartado del este escrito, serán de libre destinación por parte del Distrito Capital¹⁷. Y dicho de otro modo, también: los rendimientos financieros generados por los ingresos no propios o exógenos de la AGENCIA ATENEA que, como se sabe, son, igualmente, manejados por el FONDO, son de libre destinación para el Distrito. Lo anterior, sin perjuicio de las reglas precisas de destinación de rendimientos financieros de ingresos derivados de Convenios.

2. SEGUNDA PARTE. OTROS INTERROGANTES

Enseguida, se abordan asuntos referidos, de un lado, a la titularidad y destinación de los rendimientos financieros que generan los ingresos con origen en Bonos Sociales, y de otro lado, a la regla tesimal respecto a los recursos manejados a través del FONDO.

2.1. Titularidad y destinación de los rendimientos financieros de Bonos Sociales

A partir de lo dicho antes, los recursos obtenidos mediante la emisión de bonos de deuda pública, se erigen como recursos públicos del ente territorial que los emite, y por lo tanto del Distrito Capital. En este sentido, los rendimientos generados por estos recursos, tal como, también se expuso en apartado anterior, también pertenecen al Distrito y son de libre disposición, sin perjuicio de lo que expresa el inciso 1º del artículo 52 de la Ley 617 de 2000¹⁸.

2.2. Manejo tesimal del FONDO

Respecto al manejo tesimal del FONDO se harán unas consideraciones generales y otras particulares

¹⁷ Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 52 de la Ley 617 de 2000.

¹⁸ ARTICULO 52. FINANCIACIÓN DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE SANTA FE DE BOGOTÁ D.C. Los gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá D.C. deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que éstos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma del distrito. En consecuencia, no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de:

2.2.1. Consideraciones generales respecto al manejo tesorero del FONDO

Como parte del principio de Unidad de Caja, fue establecido el mecanismo de Cuenta Única, el que, para el caso del Distrito, se desarrolló a través del artículo 83 del Decreto Distrital 714 de 1996 y el artículo 28 de su Decreto Distrital 192 de 2021, en los siguientes términos:

“(...) Decreto Distrital 714 de 1996. 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. (El texto proviene del Acuerdo Distrital 24 de 1995, art. 74º). (...)”.

“(...) Decreto Distrital 192 de 2021. 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. (...)”.

Visto lo anterior y como se indicó en el Concepto No. 2021IE02426301 de la Secretaría Distrital de Hacienda del 10 de diciembre de 2021, el principio de Unidad de Caja y el mecanismo de Cuenta Única se erigen como una obligación de las entidades del nivel central y descentralizado asimiladas presupuestalmente a establecimientos públicos, para la administración y manejo de los recursos públicos del distrito.

Así las cosas, el Principio de Unidad de Caja y el mecanismo de Cuenta Única Distrital son en estricto aplicables a la AGENCIA ATENEA y por consiguiente al FONDO.

2.2.2. Consideraciones particulares respecto al manejo tesorero del FONDO

Sobre este punto, el inciso 3º del párrafo 1º del artículo 47 del Decreto 192 de 2021 expresa:

“(...) Artículo 47º. Rendimientos Financieros de los recursos públicos distritales.

(...)

Parágrafo 1º. Si en una disposición legal, fallo judicial o norma especial se establece que los rendimientos financieros generados con cargo a recursos que tienen destinación específica, deben ser administrados en una cuenta bancaria separada y/o que dichos rendimientos financieros acrecentarán el principal para atender su objeto, la Dirección

Distrital de Presupuesto deberá incluirlos en la programación presupuestal junto con el principal, y se registrarán en la contabilidad de la respectiva entidad distrital que ejecuta el recurso.

Los correspondientes a los patrimonios de pensiones y cesantías tendrán el procedimiento contable y presupuestal señalado por la entidad responsable de su administración y manejo.

Los recursos mencionados en el presente Parágrafo podrán unirse para ser invertidos junto con los de la Unidad de Caja, pero sus rendimientos deberán registrarse por separado de índole contable y presupuestal. Lo anterior, salvo aquellos recursos que por expresa disposición de la ley tengan restricciones al respecto. (Se resalta).

Pues bien, con base en el apartado que se resalta, se puede decir lo siguiente:

- Por regla general, todos los recursos de la AGENCIA ATENEA, que, como se sabe, son manejados a través del FONDO, hacen parte de la CUD.
- Como quiera que los rendimientos financieros de los ingresos propios o endógenos de la AGENCIA ATENA, se enmarcan en la excepción que trae el inciso 1º del artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021, entonces, esos mismos rendimientos se encuadran en lo dispuesto en el inciso 3º transcrito y resaltado, de acuerdo con el cual, estos “deberán registrarse por separado de índole contable y presupuestal”.

Por lo demás, ni el Acuerdo Distrital 810 de 2021 ni el Decreto Distrital 273 de 2020, mencionan, de manera taxativa, cómo se deben administrar los recursos de la AGENCIA ATENA o del FONDO.

CONCLUSIONES

A manera de conclusión se dará respuesta a los interrogantes:

“1. ¿Las conclusiones planteadas en el Concepto de la Dirección Jurídica Radicado 2021E02491701 del 10 de diciembre de 2021 pueden seguirse acogiendo en la actualidad? En caso contrario, ¿Cuáles ya no aplicarían?”

En relación con lo manifestado en dicho concepto se dirá lo siguiente:

- Se reafirma que sí es jurídicamente viable que la Dirección Distrital de Tesorería realice la administración de los recursos de la AGENCIA ATENEA, los cuales se manejan presupuestalmente a través del FONDO. Lo anterior, aún en el caso de los rendimientos financieros derivados de ingresos propios o endógenos de la AGENCIA ATENEA, siempre y cuando, respecto de estos últimos se registren por separado contable y presupuestalmente.
- En relación con los rendimientos financieros originados en recursos propios o endógenos de la AGENCIA ATENEA, estos solo pueden destinarse al objeto y funciones de la AGENCIA ATENEA.

En relación con el FONDO se precisa que este, al carecer de personería jurídica, no tiene derechos de propiedad.

“2. ¿Existe algún impedimento jurídico para que el Fondo cuenta ATENEA sea manejado en una cuenta contable independiente, y no necesariamente en una cuenta bancaria independiente (cuenta de control de Tesorería)?”

De conformidad con lo expuesto, los recursos de la AGENCIA ATENEA deben ser manejados a través de la CUD. De otro lado, se manifiesta que aún en el caso de los recursos originados en rendimientos financieros de ingresos propios o endógenos de ella, pueden ser manejados en la CUD, sin perjuicio de que deben registrarse, por separado, contable y presupuestalmente.

Es importante reiterar, por una parte, que del FONDO no se pueden predicar derechos de propiedad, y por la otra, que, como a través de él se manejan recursos de la AGENCIA ATENEA, entonces, lo que se predique de esta, tiene impacto sobre aquel.

3. A partir de la revisión que adelanta la Secretaría Distrital de Hacienda respecto de la propiedad y destinación de rendimientos financieros de rentas distritales, como aquellas administradas en Fondos Cuenta del nivel Distrital ¿se puede afirmar que los rendimientos generados por el Fondo Cuenta ATENEA son propiedad del Distrito, de libre disposición y acrecientan la disponibilidad ordinaria, incluyendo, a modo de ejemplo, el pago del servicio a la deuda del Distrito? En tal sentido, ¿Los rendimientos financieros generados con los recursos acumulados en el Fondo Cuenta deben registrarse presupuestalmente como ingresos de la Administración Central?

De acuerdo con lo manifestado en este escrito:

- El FONDO carece de derechos de propiedad.
- Los rendimientos financieros generados de ingresos no propios o exógenos de la AGENCIA ATENEA son de propiedad del Distrito Capital, tienen libre destinación (sin perjuicio de lo expresado en el artículo 52 de la Ley 617 de 2000, es decir, no pueden financiar gasto de funcionamiento), y se registran presupuestalmente como ingresos del Distrito Capital.
- Los rendimientos financieros generados de ingresos propios o endógenos de la AGENCIA ATENEA son de su propiedad y deben destinarse al cumplimiento de su objeto y funciones.

4. En caso contrario, ¿debe seguirse afirmando que los rendimientos financieros generados con el total de los recursos disponibles en el Fondo Cuenta le pertenecen y le deben ser asignados a la Agencia ATENEA sin que haya que hacer una diferenciación del rendimiento financiero generado por el origen o fuente de recurso que se acumula, y que acrecienta el Fondo Cuenta? En tal sentido, ¿los mencionados rendimientos deben seguirse reconociendo como ingresos propios en el presupuesto de ATENEA?

A partir de lo dicho en la respuesta anterior, se considera que esta inquietud no debe resolverse.

5. Una de las fuentes de recursos del Fondo cuenta son recursos del crédito, provenientes de Bonos sociales, ¿Los rendimientos financieros generados con esta fuente deben acrecentar el Fondo cuenta, o deben reconocerse como ingresos de la administración central para destinarse a cubrir el servicio de la deuda?

No, como se indicó, tales recursos hacen parte de los bonos de deuda pública que emite el Distrito de cara a financiar sus planes, programas y proyectos.

Si se obtienen rendimientos financieros de los recursos originados en la emisión de bonos, estos son del Distrito Capital, y, en principio tienen libre destinación, salvo norma especial y lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 617 de 2000.

6. ¿Los rendimientos financieros generados por el ingreso distrital producto de la emisión de Bonos sociales de deuda pública interna deben seguir acrecentando la fuente que los



genera, exclusivamente, o son de libre destinación para el Distrito, como emisor de los bonos sociales y responsable del servicio a la deuda?

Tal y como se indicó en el punto anterior, los rendimientos financieros producto de emisión de bonos, si se causan, pertenecen al distrito y deberán ser destinados conforme la normativa aplicable, si hubiere, en caso contrario serán de libre destinación.

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.

JOSÉ FERNANDO SUÁREZ VENEGAS
Director Jurídico (E)
Dirección Jurídica
Radicacion_virtual@shd.gov.co

Revisado por:	<i>Javier Mora González</i> <i>Subdirector Jurídico</i>	
Proyectado por:	<i>Julián Camilo Ramírez Sánchez</i> <i>Profesional Especializado de la Subdirección Jurídica</i>	