



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 12.09.2024 11:02:07
Al Contestar Cite este Nr: 2024IE02719701 Fol: 13 Anex: 0
ORIGEN:DESPACHO DIR. JURIDICA /
DESTINO:DESPACHO TESORERO DISTRITAL / SANDRA DEL PILAR NARVAEZ CASTILLO
ASUNTO: Concepto Jurídico. Cuenta Única Distrital # Entidades asimiladas a establecimientos públicos - tarifas pagadas por los usuarios por la prestación del servicio público de aseo. Referencia 2024IE02246901
OBS:

Bogotá, D. C.

Doctora
SANDRA DEL PILAR NARVÁEZ CASTILLO
Tesorera Distrital
Secretaría Distrital de Hacienda
Carrera 30 # 25 - 90
Correo electrónico: snarvaez@shd.gov.co
NIT: 899999061-9
Bogotá D. C.



CONCEPTO

Referencia	2024IE02246901
Descriptor general	Tesorería
Descriptores especiales	Cuenta Única Distrital – Entidades asimiladas a establecimientos públicos - tarifas pagadas por los usuarios por la prestación del servicio público de aseo.
Problema jurídico	¿Los saldos de las tarifas pagadas por los usuarios que financian el esquema de aseo, cuyos excedentes deben ser invertidos en beneficio de los usuarios y de la prestación del servicio y que, además, la titularidad de estos radica en cabeza de la UAESP como entidad contratante del servicio de aseo, pueden incorporarse al mecanismo de cuenta única?
Fuentes formales	Constitución Política Decreto ley 1421 de 1993 Ley 489 de 1998 Ley 142 de 1994 Acuerdo 257 de 2006 Resoluciones 113 y 114 de 2003 Resolución 772 de 2019 de la UAESP Oficio 2019EE0014487 del 13 de febrero de 2019 de la CGR Concepto 6877 de 2006 de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos - U.E.S.P, ahora U. A. E. S. P

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Dirección Distrital de Tesorería eleva solicitud de concepto respecto a la aplicación al manejo de los recursos del antiguo esquema de aseo SAF, administrados actualmente por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, en el marco de la cuenta única distrital. Por lo tanto, plantea los siguientes interrogantes:

1. En el marco de la CUD y teniendo en cuenta que los saldos de las tarifas pagadas por los usuarios financian el esquema de aseo, que sus excedentes deben ser invertidos en beneficio de los usuarios y de la prestación del servicio y que, además, la titularidad de estos radica en cabeza de la UAESP como entidad contratante del servicio de aseo ¿es válido afirmar que dichos recursos pueden ser integrados en la CUD?

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



2. Si es positiva la respuesta anterior ¿qué destino debería darse a los rendimientos generados o por generar de estos recursos? y ¿cómo debería ser la gestión de los excedentes? Teniendo en cuenta que excedentes deben ser invertidos en beneficio de los usuarios y de la prestación del servicio.

3. Teniendo en cuenta el documento anexo “INFORME RECURSOS ANTIGUO ESQUEMA DE ASEO SAF – UAESP” ¿cuáles de esos recursos seguirían perteneciendo a terceros y cuáles a la UAESP?

ANTECEDENTES

Frente a la implementación de la Cuenta Única Distrital, menciona que el artículo 83 del Decreto Distrital 714 de 1996, dispone que 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.

Precisa que el artículo 28 del Decreto Distrital 192 de 2021, dispone que la Dirección Distrital de Tesorería, en aplicación del mecanismo de Cuenta Única Distrital (CUD), debe recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar y/o disponer de los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital y los Fondos de Desarrollo Local, junto con la función de dirigir la gestión integral del Tesoro Distrital, asignada por el Decreto Distrital 601 de 2014.

Afirma que el mecanismo de Cuenta Única Distrital materializa el principio presupuestal de Unidad de Caja¹, aunado a que permite una gestión financiera óptima de los recursos distritales, a aumentar la rentabilidad mediante la generación de rendimientos de libre destinación, por regla general, y a evitar endeudamientos innecesarios para el Distrito.

Aduce que este mecanismo cubre a las entidades que hacen parte del presupuesto anual del Distrito Capital, dentro de las cuales, según lo previsto en el artículo 2° del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y en la Resolución SDH 191 de 2017², se encuentran los establecimientos Públicos.

Alega que mediante la Circular DDT 4 de 2023, la DDT- emitió lineamientos para culminar la implementación gradual de la Cuenta Única Distrital respecto de los Establecimientos Públicos y asimilados, que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital, con lo cual, se dio inicio en esta vigencia, al proceso de incorporación gradual a la Cuenta Única Distrital de los establecimientos públicos distritales (y entidades asimiladas presupuestalmente).

Aclara que en ese proceso dichas entidades deben trasladar los saldos de recursos que tengan depositados en sus cuentas bancarias a las cuentas bancarias de la Dirección Distrital de Tesorería, para su manejo unificado y que el traslado de estos recursos no implica la ejecución

¹ 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

² Manual de programación, ejecución y cierre presupuestal del Distrito Capital



del presupuesto de las entidades titulares, pues obedece, únicamente, al traslado de fondos entre cuentas bancarias.

Resalta que los establecimientos públicos tienen NIT diferente al que tiene Bogotá Distrito Capital (NIT 899.999.061-9), que también identifica a las entidades que conforman la Administración Central y Fondos de Desarrollo Local y que su presupuesto de ingresos se conforma de rentas propias y recursos de capital, en los términos del artículo 16 del Decreto 714 de 1996.

Dentro de la solicitud de concepto hace referencia a la respuesta de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República sobre la viabilidad y actividades en las que se pueden invertir los recursos de la bolsa general del esquema de aseo de Bogotá relacionados con la concesión de aseo 2003-2012.

Menciona que, en esa respuesta, se aclaró el fallo de Responsabilidad Fiscal 1348 de 2017 - PRF-2014-02038_UCC-PRF038/2012, respecto de la viabilidad y actividades en las que se puede invertir los recursos de la bolsa general del esquema de aseo de Bogotá de la concesión de aseo 2003-2012.

Se conceptuó, por un lado, que el detrimento patrimonial estuvo determinado por la totalidad de las erogaciones de las tarifas de aseo que fueron calificadas de irregulares porque con estos recursos públicos se financiaron actividades propias del funcionamiento de la UAESP, ajenas a la prestación del servicio de aseo y que excedieron las apropiaciones presupuestales de la entidad distrital, y porque se financiaron actividades ya concesionadas, es decir, actividades que eran parte de los componentes que se habían entregado en concesión de manera integral por la UAESP a empresas de servicios públicos domiciliarios.

Adicionalmente, en la citada respuesta, se aclaró que las tarifas pagadas por los usuarios eran el método de financiación del sistema para garantizar que se prestara el servicio público de aseo, por lo cual, están destinadas a financiar los gastos propios de la operación por parte de los concesionarios, esto es, que dichas erogaciones de las tarifas de aseo estaban destinadas a financiar el servicio y, sus excedentes, debían ser invertidos en beneficio de los usuarios y de la prestación del servicio y, más específicamente, en lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015.

Por otro lado, se mencionó que en la Resolución 0772 de 2019 de la UAESP se estableció, respecto de los recursos del esquema anterior de aseo en el Distrito Capital, que los recursos facturados y recaudados vía tarifas, para la financiación del servicio público de aseo, son públicos y que solo se transforman en privados en aquella porción en que se remunere a los concesionarios y que, respecto de la titularidad de los recursos de anteriores esquemas de prestación del servicio de aseo, se tiene que, dada la metodología de tarifa, bajo el Acuerdo Distrital 41 de 1993, supone entre el recaudo vía tarifas y el porcentaje de retribución pactado con los concesionarios un excedente que es público.

Por lo anterior, indicó que no puede predicarse de manera equivocada que sean recursos de los usuarios porque con el pago de la tarifa se extingue su obligación de contribuir a la financiación del servicio de aseo y su titularidad sobre los dineros pagados. La titularidad queda entonces en cabeza de la UAESP como entidad contratante del servicio de aseo que debe garantizar la financiación de la prestación de este servicio con las tarifas recaudadas.

CONSIDERACIONES

Con el propósito de resolver los interrogantes planteados, se procederá a abordar las inquietudes y exponer las consideraciones de esta Dirección Jurídica en los siguientes acápite: 1) naturaleza jurídica de la UAESP; 2) de las tarifas de aseo y los excedentes y 3) de la cobertura del Estatuto Orgánico del Presupuesto y 4) Conclusiones.

1. Naturaleza jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos

El Acuerdo 257 de 2006 “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones” en su artículo 113 estableció la transformación de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat.

En el artículo 116 del mismo acuerdo, sobre la naturaleza, objeto y funciones de la citada unidad, dijo lo siguiente:

Artículo 116. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, está organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden distrital del Sector Descentralizado por servicios, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat.

Tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas; los servicios funerarios en la infraestructura del Distrito y del servicio de alumbrado público.

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos tiene las siguientes funciones básicas:

- a. Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral de los residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios.
- b. Dirigir y coordinar la prestación de los servicios públicos propios del manejo integral de residuos sólidos, el servicio de alumbrado público y los servicios funerarios.
- c. Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios propios del manejo integral de residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios.
- d. Promover la participación democrática de los usuarios de los servicios a su cargo.

Se desprende de lo expuesto que la unidad tiene como objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas; los servicios funerarios en la infraestructura del Distrito y del servicio de alumbrado público.

En cuanto a su naturaleza se precisó que está organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden distrital, del sector descentralizado por servicios, con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat. Dicha naturaleza fue reiterada en el artículo 1³ del Acuerdo 011 de 2014, del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

³ ARTÍCULO 1. - NATURALEZA JURÍDICA. La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, está organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden distrital, del Sector Descentralizado por servicios, de carácter eminentemente técnico y

Lo precedente en sintonía con lo expuesto en el artículo 68⁴ de la Ley 489 de 1998 que incluyó dentro de las entidades descentralizadas a las unidades administrativas especiales con personería jurídica, pero sujetas a un control político y a la suprema dirección del órgano del sector central al cual se encuentran adscritas o vinculadas («control de tutela»). Dicho entendimiento frente a las entidades públicas es igualmente aplicable al Distrito Capital en atención a lo dispuesto en el párrafo 1⁵ del mismo artículo.

Ahora bien, respecto al régimen jurídico de las unidades administrativas especiales con personería jurídica, el artículo 82 de la mencionada Ley 489 de 1998, dispone:

ARTICULO 82. UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES Y SUPERINTENDENCIAS CON PERSONERIA JURIDICA. Las unidades administrativas especiales y las superintendencias con personería jurídica son entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos.

Se desprende de la norma citada que las unidades administrativas se sujetan al régimen jurídico de los establecimientos públicos en lo no regulado por su norma de creación.

De otro lado, el artículo 143 del Decreto Ley 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”, sobre el presupuesto de las entidades descentralizadas determinó lo siguiente:

ARTICULO 143. PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS. En la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de las entidades descentralizadas se aplicarán, en lo que fueren pertinentes, las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Presupuesto y en los artículos anteriores.[...]

Así las cosas, las unidades administrativas especiales con personería jurídica se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos. En materia presupuestal, igualmente se les aplicarán las disposiciones contenidas en la ley orgánica del presupuesto, que para el caso en estudio será el Decreto 714 de 1996 y su decreto reglamentario.

2. De las tarifas y los excedentes

El artículo 367 de la Constitución Política establece que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario tendrá en cuenta además de los criterios de costos,

especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat.

⁴ **ARTICULO 68. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS.** Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas. (Subrayas fuera de texto)

⁵ **PARAGRAFO 1o.** 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.

los de solidaridad y redistribución de ingresos.

De igual manera estableció que los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

En línea con lo anterior, a través de artículo 116 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 se determinó que la hoy Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, entre otras, tendría las siguientes funciones básicas: i) dirigir y coordinar la prestación de los servicios públicos propios del manejo integral de residuos sólidos, el servicio de alumbrado público y los servicios funerarios y ii) realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios propios del manejo integral de residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios.

En desarrollo de la anterior labor, a través de las Resoluciones 113⁶ y 114⁷ de 2003, de la mencionada Unidad, se adoptaron el reglamento para la gestión comercial y financiera de la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital y el reglamento técnico y operativo para la concesión del servicio de recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición en el Distrito Capital.

En cuanto a la gestión comercial y financiera del servicio de aseo en Bogotá D.C., esta estará bajo la responsabilidad de los concesionarios del servicio ordinario de aseo y del concesionario de recolección de residuos hospitalarios, quienes además adelantarán una gestión comercial y financiera propia.

La gestión comercial y financiera del servicio de aseo comprende, entre otras facultades, las de facturación, recaudo de los pagos, gestión de cartera, administración de los dineros, liquidación y pago a los diferentes centros de costo.

Para la facturación del servicio de aseo los concesionarios del servicio ordinario de aseo y de recolección de residuos hospitalarios son responsables del cobro a los suscriptores por los diferentes conceptos a pagar por la prestación del servicio de aseo con base en las tarifas fijadas por la Autoridad Tarifaria correspondiente y comprende el cálculo de los montos a pagar, la fijación de las fechas límites de pago, la remisión de la información a la empresa de servicios públicos para facturación conjunta y la impresión y distribución de las facturas en el caso de la facturación realizada directamente.

Para adelantar las actividades de recaudo; administración de los dineros; liquidación y pago a los diferentes centros de costo y montaje, operación y administración del centro único de procesamiento de información comercial, los concesionarios del servicio ordinario de aseo deberán suscribir un contrato de fiducia mercantil con una entidad fiduciaria.

Para adelantar, entre otras, las actividades de facturación del servicio, gestión de cartera, la elaboración de informes y reportes y demás actividades que se requieran para el cobro de la prestación del servicio de aseo, la entidad fiduciaria deberá, por mandato de los concesionarios

⁶ Por la cual se adopta el Reglamento de la Gestión Comercial y Financiera del Servicio de Aseo en el Distrito Capital

⁷ Por la cual se adopta el Reglamento Técnico y Operativo para la concesión del servicio de recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición en el Distrito Capital

del servicio ordinario de aseo, montar, operar y administrar el centro único de procesamiento de información comercial.

De igual manera se debe tener en cuenta que los concesionarios son responsables de todas las acciones de tesorería para la liquidación y pagos a los diferentes centros de costo relacionados con la prestación del servicio de aseo. Sin embargo, las actividades de liquidación y pagos serán ejecutadas por la entidad fiduciaria por mandato de los concesionarios mencionados.

El recuento realizado deja evidenciar varios aspectos importantes para efectos de este concepto:

1. La prestación del servicio de aseo se realiza a través de contratos de concesión y el concesionario goza de autonomía financiera, administrativa, operativa y técnica.
2. Para adelantar las actividades de recaudo; administración de los dineros; liquidación y pago a los diferentes centros de costo y montaje, operación y administración del centro único de procesamiento de información comercial, los concesionarios del servicio ordinario de aseo deben suscribir un contrato de fiducia mercantil con una entidad fiduciaria.
3. Los recursos de la tarifa tienen destinación específica y deben invertirse en la misma prestación del servicio público.

Vale la pena precisar que del análisis normativo efectuado no se desprende el que la UAESP sea titular de los excedentes generados de los esquemas de prestación del servicio público de aseo en Bogotá D. C., por el contrario, debido a como fue concebido el esquema se entiende que ni los recursos de la tarifa ni sus excedentes deban ser de titularidad de la UAESP, lo cual hace sentido con el hecho de que tales recursos no formen parte de su patrimonio, tal y como se desprende de la lectura del artículo 117 del mencionado Acuerdo 257 de 2006, que dispone:

Artículo 117. Patrimonio de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. El patrimonio de la entidad estará constituido por los bienes que conforman el patrimonio de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, y los que adquiera a cualquier título o le sean asignados, con posterioridad.

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos tiene los siguientes recursos económicos:

- a. El aporte del Presupuesto Distrital necesario para el funcionamiento e inversión de la Entidad.
- b. Las sumas, valores o bienes que reciba por la enajenación o arrendamiento de bienes de su propiedad y de servicios de cualquier naturaleza.
- c. Los recursos y bienes que reciba a título de donación o asistencia técnica, nacional o internacional.

No obstante, posteriormente, la Contraloría General de la República profirió, el 10 de agosto de 2017, el fallo de responsabilidad fiscal 1348, proceso ordinario PRF-2014-02038 _UCC-PRF-038/2012, en razón del destino de algunos gastos e inversiones realizadas con los recursos del esquema de aseo de los contratos de concesión 53, 54 y 55 suscritos con las Empresas de Servicios Públicos: "Aseo Capital S.A. E.S.P.", Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. – LIME S.A. E.S.P., Aseo Técnico de La Sabana S.A. E.S.P. ATESA, respectivamente y del contrato 69 con la firma Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P.

Todos estos contratos tenían como objeto prestar los servicios de recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, así como corte de césped en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición en las Áreas de Servicio Exclusivo - ASE's;. Los argumentos dados en el fallo mencionado fueron reiterados en el Oficio 2019EE0014487 del 13 de febrero de 2019.

Con ocasión de lo anterior, la UAESP emitió la Resolución 772 de 2019, la cual se presume legal en los términos del artículo 88^º de la Ley 1437 de 2011, con el propósito de establecer unos lineamientos para el uso y destinación de recursos provenientes de esquemas de prestación del servicio público de aseo de Bogotá D.C., para efectos de contar con una herramienta que facilite la labor de esa entidad como garante de la prestación de las actividades del servicio público de aseo, con base en los pronunciamientos emitidos por la Contraloría General de la Nación sobre el particular. Dicha resolución resolvió lo siguiente:

Artículo Primero: Recursos Excedentes de los Esquemas del Servicio Público de Aseo. Los excedentes generados de los esquemas de prestación del servicio público de aseo en Bogotá D.C., cuya titularidad se encuentra en cabeza de la UAESP como entidad contratante del servicio de aseo que debe garantizar la financiación de la prestación de este servicio con las tarifas recaudadas, son recursos de destinación específica para garantizar la prestación de las actividades del servicio público de aseo establecidas en el Decreto 1077 de 2015 (artículo 2.3.3.3.3,13), o la norma que la adicione, modifique o sustituya, destinación que debe ser en beneficio de los usuarios.

Parágrafo 1: Los recursos que reciba el Distrito Capital por concepto de excedentes de los esquemas del servicio público de aseo son recursos con destinación específica para el mismo que, si bien son recursos públicos, no hacen parte del presupuesto de la Unidad,

Parágrafo 2: Los Recursos Excedentes de los Esquemas del Servicio Público de Aseo en ningún caso ingresarán a las fiducias de los esquemas de aseo administrados por los concesionarios en calidad de fideicomitentes y, por ende, los prestadores no podrán ser considerados particulares con la potestad de administrar o manejar estos recursos públicos, dado que tales recursos escapan de la órbita de decisión o de gestión por parte de los prestadores del servicio de aseo.

Parágrafo 3: La Unidad podrá realizar el manejo de estos recursos a través de una entidad fiduciaria contratada para tal fin en calidad de fideicomitente.

Parágrafo 4: Para un control adecuado de la recepción, destinación y uso de los recursos, estos se deberán mantener diferenciados en cuentas bancarias independientes según la fuente de ingreso, y se deberán crear centros de costos según el tipo de actividad del servicio público de aseo a ser destinado para el pago que determine el ordenador del gasto de la UAESP, en las condiciones establecidas en los contratos que suscriba la Unidad.

Del artículo anterior se desprende que los excedentes generados de los esquemas de prestación del servicio público de aseo en Bogotá D. C., cuya titularidad se encuentra en cabeza de la UAESP, son recursos de destinación específica para garantizar la prestación de las actividades del servicio público de aseo, los cuales no hacen parte de presupuesto de la unidad.

Si bien estos recursos no ingresarán a las fiducias de los esquemas de aseo administrados por los concesionarios en calidad de fideicomitentes, la UAESP podrá realizar el manejo de estos recursos a través de una entidad fiduciaria contratada para tal fin en calidad de fideicomitente.

En cuanto a la fuente de ingresos de recursos excedentes de los esquemas del servicio público de aseo, corresponde a los señalados en el artículo 2 de la mencionada Resolución 772 de 2019: 1) recursos resultantes de la Bolsa General del Esquema de Aseo del esquema de concesión

^º **ARTÍCULO 88. Presunción de legalidad del acto administrativo.** Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

bajo Áreas de Servicio Exclusivo — ASE del periodo 2003 — 2011; 2) recursos resultantes de la Bolsa General del Esquema de Aseo del esquema de prestación del servicio del periodo 2011 – 2012; 3) recursos a favor del esquema de aseo resultantes de la liquidación del Convenio Interadministrativo No. 017 de 2012 suscrito con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P.; 4) recursos a favor del esquema de aseo resultantes de la liquidación del Contrato 257 de 2012 suscrito con la empresa Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P.; 5) recursos a favor del esquema de aseo resultantes del balance de subsidios y contribuciones de esquemas anteriores de prestación del servicio público de aseo y; 6) otros recursos resultantes de esquemas anteriores de prestación del servicio público de aseo.

La destinación de los recursos provenientes de los excedentes de los esquemas del servicio público de aseo recibidos por la Unidad deben destinarse a las actividades que hacen parte del servicio público de aseo descritas en el artículo 2.3.3.3.13 del Decreto 1077 de 2015, o la norma que la modifique, adicione o sustituya.

En la misma resolución se precisó que debido a que la tarifa constituye un techo máximo de cobro al usuario por la prestación del servicio, tanto los recursos costeados en el esquema correspondiente como gastos de la operación, como los excedentes, deben sufragar actividades directamente relacionados con la prestación del servicio, garantizando que los segundos redunden en beneficio de los usuarios.

Así mismo se dijo que los recursos provenientes de los excedentes de los esquemas del servicio público de aseo recibidos por la Unidad se pueden destinar al pago de las actividades de recolección, transporte, tratamiento, disposición final y tratamiento de lixiviados de los residuos de demolición y construcción clandestinos y residuos provenientes de los puntos críticos en el Distrito Capital, como parte de la prestación integral del servicio público de aseo.

De lo expuesto se concluye que la prestación del servicio de aseo se realiza a través de contratos de concesión, además, para adelantar las actividades de recaudo; administración de los dineros; liquidación y pago, los concesionarios del servicio ordinario de aseo deben suscribir un contrato de fiducia mercantil con una entidad fiduciaria. Así mismo, los recursos de la tarifa tienen destinación específica y deben invertirse en la misma prestación del servicio público.

En cuanto a los excedentes generados de los esquemas de prestación del servicio público de aseo, si bien, como se afirma en la resolución, su titularidad se encuentra en cabeza de la UAESP, no hacen parte del presupuesto de la Unidad.

Son recursos de destinación específica, que, si bien no ingresan a las fiducias de los esquemas de aseo administrados por los concesionarios en calidad de fideicomitentes, su manejo se podrá realizar a través de una entidad fiduciaria contratada para tal fin en calidad de fideicomitente.

3. De la cobertura del Estatuto Orgánico del Presupuesto

Ahora bien, una vez precisada la naturaleza de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos se pasa a examinar si se encuentra cubierta por el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Distrito Capital, adoptado mediante 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, y como en este caso estamos ante una asimilada, igualmente la unidad se entiende cobijada por esta norma.

En tal sentido, respecto a la Cuenta Única Distrital, el artículo 83 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 2021⁹, 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 en desarrollo del principio de unidad de caja la Dirección Distrital de Tesorería, aplicará el mecanismo de Cuenta Única Distrital, a través del 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 aplicación del mecanismo de Cuenta Única Distrital materializa -aunque no exclusivamente- el principio de unidad de caja¹⁰, para lo cual el(la) tesorero(a) Distrital debe establecer los

⁹ Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones

¹⁰ De acuerdo con las disposiciones nacionales y distritales que lo fundamentan, esto es, el artículo 359 de la Constitución Política, artículo 16 del Decreto Ley 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto; artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, régimen

calendarios, flujos de información y procedimientos que sean necesarios para el funcionamiento de la Cuenta Única Distrital, es decir, dar las instrucciones de las condiciones de tiempo, modo y lugar para la administración tesoral de recursos mediante el mecanismo de cuenta única distrital, como se precisó en el Concepto 2023EE058149O1 del 22 de febrero de 2023, emitido por esta dirección.

También se debe tener presente que aunque los recursos sean depositados en la cuenta única, los Órganos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tienen la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley, como lo señala el artículo 87 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

Se debe tener presente que el propósito de la cuenta única es recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar y/o disponer los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital, en la medida en que los recursos provenientes de los excedentes generados de los esquemas de prestación del servicio público de aseo en Bogotá D.C., al no hacer parte del presupuesto de la Unidad, no se pueden entender como parte del presupuesto anual del Distrito Capital y en consecuencia, no se encuentran cobijados por cuenta única.

Adicionalmente, frente a las tarifas, en consonancia con lo expresado en este concepto, la Contraloría General de la República en Oficio 2019EE0014487 del 13 de febrero de 2019, dispuso:

“Ahora bien, como se explicó ampliamente en el fallo y sus autos confirmatorios, las tarifas pagadas por los usuarios son el método de financiación para garantizar la prestación del servicio público de aseo, por lo que las mismas están destinadas a financiar los gastos propios de la operación por parte de los concesionarios. Así, las normas que regulan la materia son expresas en determinar que las erogaciones de las tarifas de aseo que se realicen deben estar destinadas específicamente a financiar el servicio, así como los excedentes deben invertirse en beneficio de los usuarios y la prestación del servicio de aseo, quedando claramente proscrito que se financien actividades propias de la UAESP o se contraten nuevamente actividades que ya fueron concesionadas.

“Por los motivos anteriores, este Despacho formuló imputación a los sujetos pasivos del control fiscal vinculados al presente proceso por contribuir al detrimento fiscal de las tarifas de aseo en la ciudad de Bogotá, facturadas, cobradas y recaudadas con ocasión de los contratos de concesión celebrados en el año 2003 por la UESP, debido a que, por una parte, financiaron costos y gastos no previstos en la estructura de costos del servicio de aseo, prevista en la metodología tarifaria adoptada por la CRA, de manera que no guardan ninguna relación con la prestación del servicio de aseo, como es la financiación de actividades propias del funcionamiento de la UAESP, que debían financiarse y no exceder el presupuesto público aprobado para tal fin, contraviniendo no sólo los criterios legales de eficiencia económica y suficiencia financiera del régimen tarifario consagrados en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 sino también las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto, tanto nacional como distrital, como se explica en cada caso en estas consideraciones. (Subrayas nuestras)

especial para el Distrito Capital; literal e) del artículo 13 del Decreto Distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, artículo 28 del Decreto Distrital 192 de 2021, reglamentario del EOPD. el principio presupuestal de Unidad de Caja es de orden constitucional y orgánico, como principio cardinal de la moderna Hacienda Pública⁵. Según lo establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, literal e) artículo 13 del Decreto Distrital 714 de 1996 “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”. Este principio coexiste con las rentas de destinación específica, las cuales son de carácter excepcional.

De lo expuesto se observa que las tarifas pagadas por los usuarios son el método de financiación para garantizar la prestación del servicio público de aseo, por lo que las mismas están destinadas a financiar los gastos propios de la operación por parte de los concesionarios. En tal sentido, las erogaciones de las tarifas de aseo que se realicen deben estar destinadas específicamente a financiar el servicio, así como los excedentes deben invertirse en beneficio de los usuarios y la prestación del servicio de aseo, quedando claramente proscrito que se financien actividades propias de la UAESP o se contraten nuevamente actividades que ya fueron concesionadas.

Por ello, se ha de entender que estos recursos de las tarifas pagadas por los usuarios no pueden ser catalogados como recursos del Distrito en tanto están destinados es a garantizar la prestación del servicio público de aseo. Lo precedente en sintonía con lo expuesto en el Concepto 6877 de 2006 de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos - U.E.S.P, ahora U. A. E. S. P, así:

Hay que hacer claridad en que no todos los recursos de la facturación llegan a las empresas ya que por disposición contractual se ha establecido que un porcentaje de los mismos debe destinarse a una bolsa general manejada por la entidad fiduciaria, sin embargo esta situación no modifica la naturaleza aludida de unos recursos que provienen de la facturación.

Podemos concluir, sin lugar a dudas que los recursos que se encuentran en la fiducia son de estricto sentido dineros privados. Son recursos que se encuentran en un patrimonio autónomo administrado por una entidad fiduciaria y constituido por el conjunto de operadores (ambos de connotación privada) del servicio de aseo en Bogotá D.C. y materialmente son recursos que provienen del pago de las facturas canceladas por los usuarios del servicio de aseo, recursos estos que en sí mismos pueden identificarse como el precio del servicio.

En tal sentido, como en este caso estamos ante recursos que por su naturaleza no son del Distrito Capital, tampoco se puede entender que le pertenecen en los términos del artículo 85¹¹ del Decreto 714 de 1996.

1. CONCLUSIONES:

A continuación, se procede a resolver el interrogante planteado así:

¿En el marco de la CUD y teniendo en cuenta que los saldos de las tarifas pagadas por los usuarios financian el esquema de aseo, que sus excedentes deben ser invertidos en beneficio de los usuarios y de la prestación del servicio y que, además, la titularidad de estos radica en cabeza de la UAESP como entidad contratante del servicio de aseo ¿es válido afirmar que dichos recursos pueden ser integrados en la CUD?

En la medida que los recursos provenientes de los excedentes no hacen parte del presupuesto de la unidad, la cual a su vez compone el presupuesto anual del Distrito Capital y como la cuenta única es para administrar los recursos que hacen parte del presupuesto anual del Distrito Capital, en consecuencia, tales recursos no pueden ser traídos a cuenta única.

¹¹ **ARTÍCULO 85º.- De los Rendimientos Financieros.** Pertenecen al Distrito Capital los rendimientos obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Distrital, así como los de las Entidades Públicas o Privadas con los recursos del Distrito Capital con excepción de los que obtengan las Entidades de previsión social.

La Tesorería Distrital de la Secretaría de Hacienda elaborará mensualmente un estado de resultados de sus operaciones financieras, con el cual se harán las afectaciones presupuestales correspondientes.

2. Si es positiva la respuesta anterior ¿qué destino debería darse a los rendimientos generados o por generar de estos recursos? y ¿cómo debería ser la gestión de los excedentes? Teniendo en cuenta que excedentes deben ser invertidos en beneficio de los usuarios y de la prestación del servicio.

Como la respuesta anterior fue negativa, esta dirección se abstiene de dar respuesta a este punto.

3. Teniendo en cuenta el documento anexo “INFORME RECURSOS ANTIGUO ESQUEMA DE ASEO SAF – UAESP” ¿cuáles de esos recursos seguirían perteneciendo a terceros y cuáles a la UAESP?

Esta Dirección carece de competencia para dar esa respuesta y será la mencionada unidad quien deberá dar la respuesta, eso sí, teniendo en cuenta las directrices dadas por la Contraloría General de la República en el fallo de responsabilidad y en el Oficio 2019EE0014487 del 13 de febrero de 2019.

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,

MARCELA GÓMEZ MARTÍNEZ
Directora Jurídica
radicaciónhaciendabogota@shd.gov.co

Proyectado por:	<i>Carol Murillo Herrera - profesional especializado SJH</i>
Revisado por:	<i>Pedro Andrés Cuéllar Trujillo- subdirector jurídico de hacienda</i>