



Concepto 113-F.01



Pública Clasificada

223200-24-3

Bogotá

Doctor
Leonardo Niño Rocha
Jefe Oficina de Gestión de Ingresos
Secretaría Distrital de Hacienda
Carrera 30 # 25 -90
lninor@shd.gov.co
NIT 899999061
Bogotá D.C.

CONCEPTO

Radicado Solicitud	2024IE038447O1
Descriptor general	Tesorería
Descriptores especiales	Manejo y destinación de saldos detectados en contrato de fiducia mercantil.
Problema jurídico	¿Es viable que la Secretaría Distrital de Hacienda reciba los saldos detectados en un contrato de fiducia mercantil celebrado entre Fiduciaria Corficolombiana S.A., y un grupo de entidades del sector solidario en calidad de fideicomitentes, cuyo objeto era el de promover la financiación de estudios de Educación Media Superior Técnica y/o Tecnológica para los mejores bachilleres de estratos 1, 2 y 3 de las Instituciones Educativas Distritales de Bogotá Distrito Capital, por lo cual, el beneficiario del contrato es la Secretaría de Educación del Distrito?
Fuentes formales	Código de Comercio Ley 80 de 1993. Acuerdos Distritales 257 de 2006 y 923 de 2023. Decretos Distritales 714 de 1996, 192 de 2021 y 643 de 2023. Jurisprudencia de la Corte Constitucional.

De conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 72 del Decreto Distrital 601 de 2014¹, modificado por el artículo 3 del Decreto Distrital 237 de 2022², es función de la Subdirección Jurídica de Hacienda de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, “[a]bsolver consultas, proyectar conceptos, estudios e investigaciones jurídicas y prestar asistencia jurídica en los asuntos encomendados por el Director Jurídico, relacionados con temáticas de tesorería, presupuesto, impuestos, cobro, contabilidad, administrativa, laboral, crédito público y en aquellas que correspondan a las actividades a cargo de la Subdirección”. Por lo tanto, esta Dirección es competente para pronunciarse sobre el asunto objeto de la consulta.

¹ “Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones”.

² “Por medio del cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda”.

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

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

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

El Jefe de la Oficina de Gestión de Ingresos de la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), elevó solicitud de concepto jurídico ante esta Dirección a través del radicado 2024IE038447O1 del 17 de diciembre de 2024, con el fin de determinar el manejo y destinación que se le debe dar a la recepción de unos saldos detectados por la Fiduciaria Corficolombiana S.A., derivados del contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración de recursos, celebrado mediante documento privado de fecha 27 de diciembre de 2006 entre esa entidad en condición de fiduciaria, y las siguientes entidades en calidad de fideicomitentes:

- (i) SALUDCOOP EPS OC sociedad con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., e identificada con el Número de Identificación Tributaria (NIT) 800.250.119-1.
- (ii) COOPERATIVA NACIONAL DE ODONTÓLOGOS sociedad con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con el NIT 860.023.987-3;
- (iii) PROGRESSA COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO sociedad con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con el NIT 830.033.907-8;
- (iv) EFECTIVA COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO sociedad con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con el NIT 830.073.736-6;
- (v) SERVIATIVA COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO sociedad con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con el NIT 830.073.512-3;
- (vi) ORIENTACIÓN Y SEGURIDAD COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO sociedad con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con el NIT 830.105.349-8;
- (vii) INTEGRACIÓN COMERCIAL INSTITUCIÓN AUXILIAR DEL COOPERATIVISMO sociedad con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con el NIT 830.512.496-8;
- (viii) VISION COMERCIAL INSTITUCIÓN AUXILIAR DEL COOPERATIVISMO sociedad con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con el NIT 830.121.811-7; y
- (ix) ACCION Y PROGRESSO INSTITUCION AUXILIAR DEL COOPERATIVISMO sociedad con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con el NIT 830.511.763-5.

A través del contrato en mención se constituyó el FIDEICOMISO FONDO DE EDUCACIÓN SUPERIOR SALUDCOOP, el cual tenía por objeto “...la administración por parte de **LA FIDUCIARIA** de los recursos fideicomitados por parte de **EL FIDEICOMITENTE**, y éste último, los destine para promover la Financiación de Estudios de Educación Media Superior Técnica y/o Tecnológica para los Mejores Bachilleres de estratos 1, 2 y 3 de las Instituciones Educativas Distritales de Bogotá Distrito Capital. Quienes suscribe el presente contrato, conocen y aceptan que no corresponde a **LA FIDUCIARIA** controlar, verificar o avalar que los recursos tengan el destino que **EL FIDEICOMITENTE** persigue, ya que esta labor está facultada por la junta administradora del fondo por lo cual la labor de **LA FIDUCIARIA** se limita a la administración de los recursos, y al giro de los mismos de acuerdo con las instrucciones que señale **EL FIDEICOMITENTE** en cumplimiento del objeto señalado. Dichos recursos se mantendrán invertidos en el Fondo Común Ordinario Valor Plus o cualquier otros de los Fondos Comunes Especiales que administra **LA FIDUCIARIA**, así como diseñar un portafolio especial para **EL FIDEICOMITENTE** que en todo caso, responda a las necesidades de éste de liquidez y

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

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

NIT. 899.999.061-9

seguridad, de conformidad con lo previsto en las normas legales y reglamentarias sobre esta materia”.

Posteriormente, de conformidad con lo señalado en la Consideración IV del contrato de fiducia referido, los fideicomitentes celebraron con la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá el Convenio 0298 mediante documento privado del 29 de diciembre de 2006, cuyo objeto principal era promover y desarrollar el Proyecto: *“Oportunidades para el Acceso y Permanencia en la Educación Media Superior Técnica y/o tecnológica para los Mejores Bachilleres de estratos 1, 2 y 3 de las Instituciones Educativas Distritales de Bogotá Distrito Capital. En cualquier caso, no es obligación de LA FIDUCIARIA. determinar o vigilar el proceso de selección de los beneficiarios de los recursos que administrará, ya que su labor en este contrato se limita única y exclusivamente a girar los recursos administrados, previa instrucción de EL FIDEICOMITENTE”.*

En tal virtud, la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá obra en calidad de beneficiaria del Fideicomiso Fondo de Educación Superior Saludcoop. Sin embargo, mediante comunicación del 1 de noviembre de 2018, los fideicomitentes solicitaron la cancelación del contrato de fiducia, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 1240 del Código de Comercio, el cual establece como causal de extinción del negocio fiduciario “[p]or haberse realizado plenamente sus fines”, ante lo cual, las partes procedieron a terminar y liquidar el Contrato, suscribiéndose el 27 de febrero de 2018, el acta de liquidación y terminación respectiva del contrato de fiducia.

No obstante lo anterior, la Fiduciaria Corficolombiana S.A. detectó la existencia de partidas conciliatorias que corresponden a consignaciones realizadas con destino al Fideicomiso Fondo de Educación Superior de Saludcoop, las cuales no fueron reportadas en su momento por el fideicomitente para su legalización en el fideicomiso, y que ascienden a la suma de SETENTA Y OCHO MILLONES CIENTO SETENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS (\$78.177.278,00) MCTE.

En consideración a ello, Fiduciaria Corficolombiana S.A. radicó ante la Secretaría de Educación del Distrito derecho de petición el día 14 de diciembre de 2021, solicitando que dada su condición de beneficiario, aporte la información requerida para que la fiduciaria restituya estos recursos dinerarios a favor de esa Secretaría, ante lo cual se recibió como respuesta el 4 de enero de 2022, que la Secretaría estaba adelantando el proceso de validación de los documentos y antecedentes relacionados con el Fideicomiso Fondo de Educación Superior Saludcoop, a efectos de reunir los documentos suficientes que permitan el trámite a la solicitud.

Sucesivamente, mediante oficio del 25 de octubre de 2023 la Fiduciaria Corficolombiana S.A. confirmó a la Secretaría de Educación del Distrito que después de la validación de los documentos del fideicomiso, existen en total cuatrocientos ochenta y un (481) consignaciones que suman NOVENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y UN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS CON NOVENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$95.441.999,99) MCTE.

La Secretaría de Educación del Distrito mediante oficio del 30 de octubre de 2024, informó que como conclusión de las sesiones de trabajo llevadas a cabo entre las dependencias competentes de la Secretaría, no era procedente la recepción de los saldos detectados por la Fiduciaria y

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

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

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

consignados con destino al fideicomiso, aunado a que el origen de estos recursos son “...los aportes realizados por las cooperativas, producto de sus excedentes de la vigencia 2005 orientados al cumplimiento de lo establecido en la Ley 788 de 2002, estas entidades estaban exentas del impuesto sobre la renta y complementarios si el 20% del remanente, tomado de los fondos educación y solidaridad a que se refiere el artículo 54 de la Ley 79 de 1988 se invirtieran de manera autónoma y bajo el control de los organismos de supervisión correspondientes, en programas de educación formal, por lo cual, al tratarse de saldos con destinación específica para educación superior, se concluye que la ruta a seguir es explorar la posibilidad que los mismos ingresen al Tesoro Distrital y así evaluar la opción que sean transferidos a la entidad de nivel distrital competente y que pueda hacer uso adecuado de los mismos, por lo cual se recomienda que esta consulta sea elevada ante la Secretaría Distrital de Hacienda.”

Ante esta situación, la Fiduciaria Corficolombiana S.A. a través de derecho de petición del día 12 de noviembre de 2024, solicitó a la Secretaría Distrital de Hacienda los respectivos datos bancarios para consignar la devolución de estos recursos, por lo cual, la Oficina de Gestión de Ingresos consulta a esta Dirección Jurídica si es viable la recepción de los mismos, y en caso afirmativo establecer cuál sería su destinación, con el fin de dar respuesta al derecho de petición referenciado.

I. CONSIDERACIONES

Para efectos de dar respuesta a la consulta se abordarán los siguientes aspectos: (i) generalidades del contrato de fiducia mercantil; (ii) manejo presupuestal de los saldos de recursos girados a convenios de cofinanciación o negocios fiduciarios; y (iii) conclusiones.

1. Generalidades del contrato de fiducia mercantil

El contrato de fiducia mercantil es un acuerdo bilateral, oneroso y solemne, mediante el cual una persona llamada fideicomitente o constituyente, le transfiere a otra, denominada fiduciario, uno o más bienes para que los administre o enajene con la finalidad de cumplir un propósito establecido por aquel, en beneficio de él mismo o de un tercero beneficiario llamado fideicomisario. Este contrato se encuentra regulado principalmente por los artículos 1226 y siguientes del Código de Comercio, conforme a los cuales, solamente pueden ser fiduciarios los establecimientos de crédito y sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Concretamente, el contrato de fiducia mercantil se caracteriza por los siguientes aspectos:

- **Transferencia de bienes:** El fideicomitente transfiere la propiedad de los bienes al fiduciario, quien los administra de acuerdo con el contrato. La transferencia de la propiedad no implica una venta, sino que genera un patrimonio autónomo, por lo que los bienes fideicomitados, aunque tengan como titular de su dominio al fiduciario, no integran el patrimonio de este ni forman parte de la garantía general de sus acreedores.
- **Finalidad determinada:** Los bienes o derechos transferidos deben ser administrados de acuerdo con los fines específicos establecidos en el contrato. Esto puede incluir la

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

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

NIT. 899.999.061-9

administración de un patrimonio familiar, la garantía de una obligación o el manejo de recursos para un proyecto determinado.

- **Responsabilidad del fiduciario:** El fiduciario tiene la obligación legal de administrar los bienes del fideicomitente a favor del beneficiario, de acuerdo con los principios de buena fe y lealtad, y en cumplimiento con las instrucciones establecidas en el contrato.
- **Confianza y seguridad:** Este tipo de contrato se basa en la confianza que el fideicomitente deposita en el fiduciario para la administración de los bienes. El fiduciario debe actuar en todo momento conforme a las instrucciones recibidas y a favor del beneficiario, protegiendo los intereses de las partes involucradas.

Ahora bien, en materia de contratación pública, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993³ estableció sobre el particular lo siguiente:

“ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. *Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:*

1o. Contrato de Obra.

(...) 2o. Contrato de Consultoría.

(...) 3o. Contrato de Prestación de Servicios.

(...) 4o. Contrato de Concesión.

5o. Encargos Fiduciarios y Fiducia Pública.

Los encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el numeral 20 del artículo 25 de esta ley.

Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia pública sólo podrán celebrarse por las entidades estatales con estricta sujeción a lo dispuesto en el presente estatuto, únicamente para objetos y con plazos precisamente determinados. En ningún caso las entidades públicas fideicomitentes podrán delegar en las sociedades fiduciarias la adjudicación de los contratos que se celebren en desarrollo del encargo o de la fiducia pública, ni pactar su remuneración con cargo a los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos se encuentren presupuestados.

Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia mercantil que a la fecha de promulgación de esta ley hayan sido suscritos por las entidades estatales, continuarán vigentes en los términos convenidos con las sociedades fiduciarias.

³ “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

<Inciso modificado por el artículo 25 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> La selección de las sociedades fiduciarias a contratar, sea pública o privada, se hará con rigurosa observancia del procedimiento de licitación o concurso previsto en esta ley. No obstante, los excedentes de tesorería de las entidades estatales, se podrán invertir directamente en fondos comunes ordinarios administrados por sociedades fiduciarias, sin necesidad de acudir a un proceso de licitación pública.

Los actos y contratos que se realicen en desarrollo de un contrato de fiducia pública o encargo fiduciario cumplirán estrictamente con las normas previstas en este estatuto, así como con las disposiciones fiscales, presupuestales, de interventoría y de control a las cuales esté sujeta la entidad estatal fideicomitente.

Sin perjuicio de la inspección y vigilancia que sobre las sociedades fiduciarias corresponde ejercer a la Superintendencia Bancaria y del control posterior que deben realizar la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales sobre la administración de los recursos públicos por tales sociedades, las entidades estatales ejercerán un control sobre la actuación de la sociedad fiduciaria en desarrollo de los encargos fiduciarios o contratos de fiducia, de acuerdo con la Constitución Política y las normas vigentes sobre la materia.

La fiducia que se autoriza para el sector público en esta ley, nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio de la respectiva entidad oficial, sin perjuicio de las responsabilidades propias del ordenador del gasto.

A la fiducia pública le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley.

So pena de nulidad no podrán celebrarse contratos de fiducia o subcontratos en contravención del artículo 355 de la Constitución Política. Si tal evento se diese, la entidad fideicomitente deberá repetir contra la persona, natural o jurídica, adjudicataria del respectivo contrato.

PARÁGRAFO 1o. *<Parágrafo modificado por el artículo 15 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.*

En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.”

Es así que en relación con la normatividad aplicable a los contratos estatales, el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 definió lo siguiente:

“ARTÍCULO 13. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES. *Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.”* (Resaltado fuera del texto)

En este aspecto, cabe referir que la Corte Constitucional en la Sentencia C-086 de 1995⁴, al declarar la exequibilidad parcial del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, resaltó varias de las características del contrato de fiducia mercantil, del modo en que se expresa a continuación:

“Para la Corte, las anteriores condiciones del referido contrato, y teniendo de presente la enunciación de los contratos estatales a que se refiere el artículo 32 de la citada ley -donde se incluyen los previstos en el derecho privado y los derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad-, obligan a concluir que el Estatuto General de Contratación Administrativa creó un nuevo tipo de contrato, sin definirlo, denominado “fiducia pública”, el cual no se relaciona con el contrato de fiducia mercantil contenido en el Código de Comercio y en las disposiciones propias del sistema financiero. Se trata, pues, de un contrato autónomo e independiente, más parecido a un encargo fiduciario que a una fiducia (por el no traspaso de la propiedad, ni la constitución de un patrimonio autónomo), al que le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, “en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley”. Así, por ejemplo, al establecer la Ley 80 que el contrato de fiducia pública no comporta la transferencia de dominio ni la constitución de un patrimonio autónomo, entonces no le serán aplicables las normas correspondientes contenidas en el Código de Comercio, sin que ello signifique que se altera la naturaleza del contrato de fiducia mercantil. En otras palabras, esta Corporación encuentra que, en la actualidad, las entidades estatales podrán celebrar el contrato de fiducia pública en los términos del numeral 5o. del artículo 32, o el contrato de fiducia mercantil de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Comercio y en las normas generales de contratación administrativa previstas en la citada Ley 80 de 1993.”

Así las cosas, de conformidad con las razones expuestas por la Corte Constitucional, se puede evidenciar que se constituyen como contrato estatal, no solamente aquellos contratos que se contemplan a título enunciativo en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, sino que también se constituyen como contratos estatales, todos aquellos contratos que estén previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad.

En este sentido, las entidades públicas no solamente pueden celebrar los contratos que se relacionan en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, entre ellos los de fiducia pública y encargos fiduciarios como un contrato autónomo, sino que también se encuentran habilitadas para celebrar contratos de fiducia mercantil, en los términos previstos en el Código de Comercio y demás normatividad de derecho privado complementaria.⁵

Sin embargo, en lo que atañe a los establecimientos públicos del orden distrital, la Secretaría Jurídica Distrital a través del concepto 220225937 de 2022, consideró que aquellos pueden celebrar los contratos de fiducia mercantil que la ley o el reglamento hayan autorizado para tal fin, para lo cual deben contar con norma legal habilitante, siéndoles aplicables las disposiciones del numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual establece que las entidades a las que se les aplica el Estatuto General de Contratación Pública pueden celebrar encargos fiduciarios o encargos de fiducia pública, que claramente difieren de los contratos de fiducia mercantil, siendo

⁴ Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁵ Cfr. Secretaría Distrital de Hacienda. Dirección Jurídica. Concepto 2021EE24489901 del 10 de noviembre de 2021. Fiducia Mercantil. Competencia de las entidades distritales para celebrar este contrato.

esta última la excepción para que las entidades públicas puedan constituir un patrimonio autónomo, por haber transferencia de bienes o recursos para un fin determinado.⁶

2. Manejo presupuestal de los saldos de recursos girados a convenios de cofinanciación o negocios fiduciarios

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 del Acuerdo Distrital 257 de 2006⁷, la Secretaría de Educación del Distrito “es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y ejecución de políticas, planes y programas para garantizar el derecho a la educación y asegurar a la población el acceso al conocimiento y la formación integral”. Así las cosas, dada su condición de organismo del Sector Central del Distrito Capital, le son aplicables las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996⁸.

Adicionalmente, se rige por las normas reglamentarias del Estatuto en mención, entre ellas, el Decreto Distrital 192 de 2021⁹, y además hace parte del Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá D.C., en su primer nivel conforme lo establece el artículo 2 del Decreto Distrital 714 de 1996:

“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. (...) (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Precisado lo anterior, es de anotar que una vez aprobado el Presupuesto Anual del Distrito Capital, las entidades distritales deben ejecutar de manera eficiente estos recursos, con el objeto de atender los compromisos y obligaciones en desarrollo de las apropiaciones presupuestales. Específicamente, en los negocios fiduciarios instrumentados para el pago de obligaciones futuras, el artículo 27 del Decreto Distrital 192 de 2021 dispuso lo siguiente:

“Artículo 27º. Ejecución eficiente de recursos públicos. Los recursos provenientes del Presupuesto Anual del Distrito Capital transferidos a entidades financieras deberán tener como objeto atender los compromisos y obligaciones en desarrollo de las apropiaciones presupuestales. En los negocios fiduciarios instrumentados para el pago de obligaciones futuras, los cronogramas de giros deberán ser consistentes con el avance del cumplimiento de su objeto. Las entidades contratantes deberán garantizar que se realice una ejecución oportuna de los recursos depositados en los negocios fiduciarios.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-269 de 2021.

⁷ “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”.

⁸ Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital

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

Los excedentes de liquidez de dichos convenios y negocios fiduciarios serán invertidos conforme al marco legal aplicable a su forma de administración y a la naturaleza de los recursos.

Los saldos de recursos girados a convenios de cofinanciación o negocios fiduciarios que tengan como fuente el Presupuesto Anual del Distrito Capital y en donde la entidad pública giradora sea fideicomitente y/o beneficiaria, entre ellos a patrimonios autónomos, serán registrados a favor del Distrito, con excepción de aquellos que correspondan a proyectos de agua potable y saneamiento básico, y los recursos de previsión, seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico y en donde se administren rentas parafiscales. (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

De manera que los saldos de los recursos correspondientes a convenios de cofinanciación o negocios fiduciarios deben ser registrados a favor del Distrito Capital, siempre y cuando: (i) tengan como fuente el Presupuesto Anual del Distrito Capital; y (ii) la entidad pública giradora sea fideicomitente y/o beneficiaria incluyendo patrimonios autónomos. Se exceptúan de lo anterior los proyectos de agua potable y saneamiento básico, y los recursos de previsión, seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico y en donde se administren rentas parafiscales.

Sobre este aspecto, mientras que por regla general los recursos distritales provenientes del Presupuesto Anual del Distrito y de los Fondos de Desarrollo Local deben manejarse mediante el mecanismo de Cuenta Única Distrital, la excepción es que los mismos se administren a través de encargos fiduciarios o contratos de fiducia pública para el cumplimiento de compromisos contractuales, o cuando se autorice por norma vigente. Así lo estableció el artículo 44 del Acuerdo Distrital 923 de 2023¹⁰, reiterado por el artículo 44 del Decreto Distrital 643 de 2023¹¹:

“ARTÍCULO 44. MANEJO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL PRESUPUESTO ANUAL Y DE LOS FONDOS DE DESARROLLO LOCAL. *Los recursos distritales provenientes del Presupuesto Anual del Distrito y de los Fondos de Desarrollo Local, deben manejarse imperativamente mediante el mecanismo de Cuenta Única Distrital, de acuerdo con lo previsto en el artículo 83 del Decreto Distrital 714 de 1996.*

En tal sentido, de conformidad con lo establecido en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, sus disposiciones concordantes y normas especiales, en forma excepcional las entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito y los Fondos de Desarrollo Local, están autorizados para celebrar encargos fiduciarios y contratos de fiducia pública para cumplimiento de compromisos contractuales o cuando se autorice en norma vigente.

En todo caso, el manejo de los excedentes de liquidez afectos al negocio fiduciario deberá sujetarse a las restricciones establecidas en el capítulo 5 del título 3 de la parte 3 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público 1068 de 2015 y a las políticas y lineamientos de inversión y de riesgo para el manejo de los recursos de la Cuenta Única Distrital que establezca la

¹⁰ Por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024 y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Por el cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2024 y se dictan otras disposiciones, en cumplimiento del Acuerdo Distrital 923 del 20 de diciembre de 2023.

Secretaría Distrital de Hacienda. En cualquier caso, los rendimientos financieros que se generen con recursos distritales le pertenecen al Distrito y deben girarse a la Dirección Distrital de Tesorería, de acuerdo con lo previsto en el artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021.

PARÁGRAFO 1. Las entidades distritales que hacen parte de la Cuenta Única Distrital y los Fondos de Desarrollo Local solamente podrán celebrar contratos que, directa o indirectamente den lugar a constituir patrimonios autónomos cuando exista autorización normativa expresa.

PARÁGRAFO 2. En ningún caso se podrán celebrar válidamente negocios fiduciarios cuyo objeto sea sustituir el manejo tesoral de la Cuenta Única Distrital y competencias asignadas a la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda, o para representar una ejecución presupuestal sin que ésta conlleve a la destinación de los recursos distritales al objeto para el cual fueron apropiados.”

Nótese que los rendimientos financieros que generen los negocios fiduciarios efectuados con recursos distritales también le pertenecen al Distrito Capital y deben girarse a la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021.

CONCLUSIONES

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, se procede a dar respuesta al interrogante formulado, en los siguientes términos:

¿Es viable que la Secretaría Distrital de Hacienda reciba los saldos detectados en un contrato de fiducia mercantil celebrado entre Fiduciaria Corficolombiana S.A., y un grupo de entidades del sector solidario en calidad de fideicomitentes, cuyo objeto era el de promover la financiación de estudios de Educación Media Superior Técnica y/o Tecnológica para los mejores bachilleres de estratos 1, 2 y 3 de las Instituciones Educativas Distritales de Bogotá Distrito Capital, por lo cual, el beneficiario del contrato es la Secretaría de Educación del Distrito?

En criterio de esta Dirección Jurídica, no es viable que estos recursos ingresen al Tesoro Distrital a través de la Secretaría Distrital de Hacienda, en razón a que, si bien es cierto se estipuló que la Secretaría de Educación del Distrito sería la beneficiaria del contrato de fiducia mercantil bajo estudio, los recursos que lo financiaron no proceden del Presupuesto Anual del Distrito Capital, sino de las entidades del sector solidario fideicomitentes referenciadas en la parte inicial del presente concepto.

Adicionalmente, según se observa en los anexos a la solicitud de concepto, en la respuesta emitida por la Secretaría de Educación del Distrito con destino a la Fiduciaria Corficolombiana S.A. el 30 de octubre de 2024, se menciona que en el numeral 8 de la cláusula séptima del contrato de fiducia, se estipuló como una de las obligaciones de la fiduciaria que a la terminación del contrato debía “*restituir a EL FIDEICOMITENTE el bien o bienes fideicomitados y que conformen el presente patrimonio autónomo, o a quien éste indique, en este caso, a título de restitución*”, lo cual es concordante con las obligaciones del fiduciario previstas en el artículo 1234 del Código de Comercio, en específico la prevista en el numeral 7 consistente en “[t]ransferir los

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

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

NIT. 899.999.061-9

Pública Clasificada

bienes a la persona a quien corresponda conforme al acto constitutivo o a la ley, una vez concluido el negocio fiduciario”.

En tal virtud, se refiere que mediante comunicación del 1 de noviembre de 2018 los fideicomitentes solicitaron la terminación y liquidación del fideicomiso, y que con la vocería de Saludcoop en representación de las cooperativas, se ordenó el giro de los recursos a los fideicomitentes a las cuentas designadas de acuerdo con certificación bancaria y a su participación dentro del fideicomiso. Por lo tanto, la entidad fiduciaria debe dar cumplimiento a lo ordenado en su momento por los fideicomitentes, tal como lo dispone el artículo 1242 del Código de Comercio que indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 1242. <TERMINACIÓN DEL NEGOCIO FIDUCIARIO Y DESTINO DE LOS BIENES FIDEICOMITIDOS>. *Salvo disposición en contrario del acto constitutivo del negocio fiduciario, a la terminación de éste por cualquier causa, los bienes fideicomitados pasarán nuevamente al dominio del fideicomitente o de sus herederos.”*

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, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015¹².

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

Cordialmente,

Marcela Gómez Martínez
Directora Jurídica
Despacho del director jurídico
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisado por: Pedro Andrés Cuéllar Trujillo - Subdirector Jurídico de Hacienda

Proyectado por: Guillermo Alfonso Maldonado Sierra - Profesional Especializado -Subdirección Jurídica de Hacienda

¹² Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

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

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA