

## MEMORANDO

RADICACIÓN CORRESPONDENCIA INTERNA	
	I-2016-9446
Fecha	18 FEBRERO 2016
No. Referencia	

**DE:** HEYBY POVEDA FERRO  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**PARA:** JORGE ALBERTO FLÓREZ GARZÓN  
Director Financiero

**ASUNTO:** Concepto sobre rendimientos financieros de recursos públicos de los convenios

**REFERENCIA:** Radicado I-2016-6808 del 05/02/2016

De conformidad con su consulta del asunto, elevada mediante el radicado de la referencia, esta Oficina Asesora Jurídica procederá a emitir concepto, de acuerdo a sus funciones establecidas los literales A y B<sup>1</sup> del artículo 8 del Decreto Distrital 330 de 2008, y en los términos del artículo 28 del CPACA, según el cual, por regla general, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

### 1. Consulta

¿A quién pertenecen los rendimientos financieros de recursos públicos de los convenios?

### 2. Tesis jurídicas

Para responder las consultas, se analizarán los siguientes temas: **i)** régimen jurídico presupuestal de los rendimientos financieros de recursos del Distrito Capital y **ii)** jurisprudencia sobre propiedad de los rendimientos financieros de recursos públicos y finalmente; se dará respuesta a la consulta.

### 3. Marco jurídico

Decreto Distrital 714 de 1996<sup>2</sup>  
Decreto Distrital 234 de 2015<sup>3</sup>  
Decreto Distrital 533 de 2015<sup>4</sup>  
Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital<sup>5</sup>

<sup>1</sup> "Artículo 8º Oficina Asesora de Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora de Jurídica las siguientes:

A. Asesorar y apoyar en materia jurídica al Despacho del Secretario y demás dependencias de la SED.

B. Conceptuar sobre los asuntos de carácter jurídico que le sean consultados por las dependencias de la SED y apoyarlas en la resolución de recursos."

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

<sup>3</sup> "Por el cual se reglamentan los Acuerdos Orgánicos de Presupuesto 24 de 1995 y 20 de 1996 y se dictan otras disposiciones".

<sup>4</sup> "Por medio del 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 2016 y se dictan otras disposiciones, en cumplimiento del Decreto 517 del 11 de diciembre de 2015; expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital".



## 4. Análisis jurídico

### 4.1. Régimen jurídico presupuestal de los rendimientos financieros de recursos del Distrito Capital.

El artículo 85 del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital, compilado por el Decreto Distrital 714 de 1996, relativo a los rendimientos financieros de los recursos distritales, establece lo siguiente:

**“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.” (Negrita y subrayado nuestros)*

En consonancia con lo anterior, el artículo 17 del Decreto Distrital 234 de 2015, en relación con los rendimientos financieros originados con recursos del Distrito Capital, dispone:

**“ARTÍCULO 17º. Rendimientos. Los rendimientos financieros originados con recursos del Distrito Capital, son de Bogotá Distrito Capital y deben ser consignados en la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, por lo tanto, dichos rendimientos financieros no se podrán pactar para adquirir compromisos diferentes. Para el caso de los Fondos de Desarrollo Local, la Dirección Distrital de Tesorería los registrará como recursos propios de cada Fondo.**

**Los rendimientos producto de convenios cuyo objeto contractual fue ejecutado en su totalidad, son propiedad de la entidad ejecutora. Los rendimientos producto de los saldos de recursos de Convenios no ejecutados en su totalidad, deberán ser reintegrados junto con el capital a la entidad contratante.**  
(..)” (Negrita y subrayado nuestros)

En ese mismo sentido, el artículo 10 del Decreto Distrital 533 de 2015, relativo igualmente a los rendimientos financieros producidos con recursos del Distrito Capital, estatuye que:

**“ARTÍCULO 10. RENDIMIENTOS. Los rendimientos financieros originados con recursos del Distrito Capital, son de Bogotá Distrito Capital y deben ser consignados en la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, por lo tanto, dichos rendimientos financieros no se podrán pactar para adquirir compromisos diferentes. Para el caso de los Fondos de Desarrollo Local, la Dirección Distrital de Tesorería los registrará como recursos propios de cada Fondo.**

<sup>5</sup> Adoptado por la Resolución SDH-000226 del 08/10/2014 de la Secretaría Distrital de Hacienda.



**Los rendimientos producto de convenios cuyo objeto contractual fue ejecutado en su totalidad, son propiedad de la entidad ejecutora. Los rendimientos producto de los saldos de recursos de Convenios no ejecutados en su totalidad, deberán ser reintegrados junto con el capital a la entidad contratante.**

(...)” (Negrita y subrayado nuestros)

Finalmente, el numeral 3.1.2. del Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, relacionado también con los rendimientos financieros de los recursos del Distrito Capital, determina en relación con los mismos:

**“MÓDULO 1 - MANUAL OPERATIVO PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES QUE CONFORMAN EL PRESUPUESTO ANUAL**

(...)

**3.EJECUCIÓN PRESUPUESTAL**

**3.1. EJECUCIÓN ACTIVA**

(...)

**3.1.1. Sustitución de rentas e ingresos**

(...)

**3.1.2. Rendimientos financieros**

*De conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital, los rendimientos financieros originados con recursos del Distrito Capital son de éste, y deben ser consignados en la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación; por lo tanto, dichos rendimientos financieros no se podrán pactar para adquirir compromisos diferentes.*

*Frente a las diferentes situaciones que se pueden presentar con los rendimientos financieros, se debe proceder de la siguiente forma:*

**• Si los recursos objeto de un convenio ingresan al presupuesto de la entidad contratista, se incorporan como recursos propios y es ésta la que asume la ejecución total del proyecto (entrega de bienes y servicios), se considera que los rendimientos financieros generados con los recursos entregados por la entidad contratante a título de “pagos” son de la entidad contratista.**

**• Aquellos rendimientos producto de convenios cuyo objeto contractual fue ejecutado son propiedad de la entidad ejecutora.**

**• Los rendimientos producto de los saldos de recursos de convenios no ejecutados en su totalidad deberán ser reintegrados junto con el capital a la entidad contratante.”**

Como conclusión de las citas normativas precedentes, podríamos tener que: i) los rendimientos producto de convenios cuyo objeto contractual fue ejecutado en su totalidad, son propiedad de la entidad ejecutora; ii) los rendimientos producto de los saldos de recursos de convenios no



ejecutados en su totalidad, deberán ser reintegrados junto con el capital a la entidad contratante; iii) los rendimientos financieros generados con recursos entregados por la entidad contratante a título de "pagos" son de la entidad contratista y iv) tanto los recursos dados en calidad de anticipo como sus rendimientos financieros pertenecen a la entidad contratante.

#### 4.2. Jurisprudencia sobre propiedad de los rendimientos financieros de recursos públicos.

La sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto con radicados 11001030600020100006400 (2010) y 11001030600020100009800 (2035) del 07/10/2010, respecto de la propiedad de los rendimientos

##### **"Síntesis del concepto:**

*La Sala estima necesario hacer una síntesis del concepto que a continuación se explica, para una mejor comprensión del problema planteado y de la solución que se propone.*

1. *Los rendimientos financieros son frutos civiles de un capital que lo acrecen y por tanto, son del propietario del capital. En el caso consultado, el capital consiste en el dinero que el Estado recibe a título de regalías, por lo que los rendimientos financieros acrecen a quien sea el dueño del capital.*
2. *El Estado es el primer propietario del dinero proveniente de las regalías, pues es el dueño de los recursos naturales que se entregan a cambio.*
3. *Las entidades territoriales tienen un derecho de crédito a su favor y en contra del Estado por concepto de sus participaciones sobre las regalías, cuya fuente es la misma ley, que nace cuando se cumplan los requisitos por ella contemplados. El pago que hace el Estado de tal obligación tiene como efectos jurídicos inmediatos los de cancelar el crédito y transferir la propiedad sobre el dinero que entrega.*
4. **Entonces, mientras el Estado sea el dueño de los dineros recibidos a título de regalías, los posibles frutos de éstos pertenecen al Estado y entregados a título de pago de los derechos de participación a las entidades territoriales, son éstas las propietarias de los mismos, y los frutos que produzcan serán de su propiedad.**
5. **Si una orden de autoridad suspende el pago de las regalías, los dineros destinados al pago siguen siendo del Estado pues no ha habido tradición de los mismos a las entidades territoriales, por lo cual los posibles frutos o rendimientos que produzcan son del Estado.**
6. *Si el Estado no paga las regalías oportunamente, entra en mora y debe responder por los perjuicios que cause, según las reglas generales.*
7. *Los frutos de los dineros recibidos a título de regalías mientras sean del Estado incrementan el valor total de las regalías, por lo que deben distribuirse entre las entidades territoriales en las proporciones definidas por la ley, bien directamente o bien a través del Fondo Nacional de Regalías, de conformidad con los mandatos constitucionales y su desarrollo legal."*

Igualmente, mediante concepto 1881 del 30/04/2008, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, respecto de la propiedad de los rendimientos financieros en los contratos interadministrativos, el cual citamos "*in extenso*" dada su pertinencia, sentó lo siguiente:



**1. El criterio de la Sala sobre la propiedad de los rendimientos financieros producidos por dineros públicos:**

**Esta Sala ha procurado trazar algunas interpretaciones de los artículos que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en sus reglamentos hacen referencia a los rendimientos financieros originados en recursos de propiedad de la Nación y en recursos propios de otras entidades públicas, que en lo que hace referencia con la consulta que se responde, se pueden sintetizar en esta forma:**

**i. Por “rendimientos financieros” deben entenderse los frutos civiles de los recursos (entendidos como un capital que produce intereses)**

**ii. Los rendimientos financieros pertenecen al dueño del capital, de manera que si éste es de la Nación, al producirse tales rendimientos acrecen al Tesoro Nacional, y si es de un establecimiento público, al de éste.**

**iii. En los contratos celebrados por una entidad pública como contratante, en los que se entreguen dineros a título de pago del precio de un contrato, y a cambio se reciba un bien o servicio, como este último es el propietario del monto del pago recibido, por lo mismo lo es de los rendimientos financieros o intereses que produzca la inversión del precio recibido. En estos contratos, si hay un “precio anticipado”, una vez pagado pertenece al contratista y por lo mismo sus rendimientos (salvo pacto en contrario), pero si hay un “anticipo”, dado que se entiende como una forma de financiamiento, los rendimientos financieros pertenecen al contratante. El anticipo pasará a ser parte del precio, en la medida en que se amortice siguiendo las cláusulas del contrato.**

**iv. Por el contrario, si una entidad pública como contratante entrega unos dineros en administración, verbi gratia para ser invertidos, éstos no ingresan al patrimonio del contratista, y por lo mismo los rendimientos que lo acrecen son de la entidad contratante que es la propietaria del capital. En este caso, el precio del contrato lo constituyen las comisiones, primas de resultado, una suma fija o cualquier otra forma de retribución que se pacte.**

(...)

Esta Sala ha conceptuado que los convenios o contratos interadministrativos, si bien están nominados en la ley 80 de 1993, han sido parcialmente regulados por el primer inciso del artículo 95 de la ley 489 de 1998 que es del siguiente tenor:

“Art. 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

(...)”

Esta norma, que hace parte de la ley que regula la organización de la administración pública, organiza dos situaciones, a saber: los convenios interadministrativos y la creación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.



*Siguiendo la definición transcrita, procede la Sala a aplicarla al problema planteado de cómo interpretar esta clase de contratos cuando surjan dudas sobre su contenido obligacional, para lo cual es entonces necesario tener en cuenta dos elementos, a saber: que estos convenios se celebran en virtud del principio de colaboración entre entidades públicas, y que su finalidad es la de cumplir en forma conjunta con las funciones a cargo de ambas entidades, o prestar los servicios públicos que les han encomendado.*

*El principio de coordinación o colaboración está definido por el artículo 6° de la misma ley, como la necesidad de ejercer sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales; que aplicado a la institución de los contratos, significa que las partes se obligan a poner en ejecución todos los medios a los que se comprometen para obtener la realización del objeto del convenio. Implica que **en el contrato regido por el principio de colaboración, no se da un verdadero intercambio de bienes o servicios (contrato conmutativo), sino que los contratantes realizan la finalidad propia de las entidades contratantes. El contenido obligacional se estructura en una doble perspectiva, definiendo el resultado querido por las partes, y las acciones y medios que cada una de ellas desplegará para obtener el objeto convenido.***

*Es de la esencia del contrato o convenio interadministrativo, que cada una de las entidades partes contratantes realice los cometidos estatales a su cargo, pues es obvio que ninguna puede buscar fines públicos diferentes de aquellos que le fueron expresamente encomendados. En desarrollo de estos convenios, cada uno de los contratantes buscará ejecutar las tareas que le fueron asignadas, sin que esto signifique que necesariamente sea la misma, pues frecuentemente se trata de fines complementarios. Por esta razón, es también posible que una de las entidades obtenga una remuneración a cargo de la otra (u otras) por los servicios o la ejecución del objeto del contrato, todo de acuerdo con las facultades que les son propias y con los estatutos que las rigen.*

*El título trece del libro cuarto del Código Civil, contiene un conjunto de normas que permite la interpretación de los contratos, y en cuanto al tema que se plantea, resalta la Sala las siguientes reglas que tienen especial interés:*

*“Art. 1618.- Conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras.”*

*“Art. 1622.- Las cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándosele a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad.*

*“Podrán también interpretarse por las de otro contrato entre las mismas partes y sobre la misma materia.*

*“O por la aplicación práctica que hayan hecho de ellas las partes, o una de las partes con aprobación de la otra parte.”*

*La primera de las citadas le ordena, tanto a las partes como a los terceros que conozcan el contrato, atenerse a la intención de los contratantes antes que al tenor literal de las estipulaciones escritas, pues se presenta que el lenguaje escrito no siempre traduce íntegramente la voluntad de los contratantes. Lo que interesa de esta regla para el efecto del concepto que se emite, es la obligatoriedad de interpretar el contrato según la intención de las*

*partes, pues los terceros, incluyendo al juez del contrato si llegare a conocerlo en un proceso, no pueden darle su propia interpretación y sacar de ella consecuencias jurídicas no queridas por los contratantes.*

*En relación con el artículo 1622 del Código Civil, resalta la Sala la última de las reglas, la que dice que una de las formas de conocer la intención de las partes es la ejecución práctica del contrato, y a ella han de atenerse tanto los contratantes como los terceros que deban conocer de él.*

*Para aplicar las normas comentadas al caso de los contratos interadministrativos, a más de la voluntad de las partes, debe tenerse en cuenta la finalidad pública que cada una de las entidades busca cumplir con el contrato que se interpreta, pues en derecho público, al lado de la voluntad, es esencial la finalidad, dado que la mera liberalidad no puede ser ni causa ni fin de los contratos de la administración.*

## 5. Respuesta a la consulta.

### ¿A quién pertenecen los rendimientos financieros de recursos públicos de los convenios?

**Respuesta.** Para determinar la propiedad de los rendimientos financieros de los recursos del Distrito Capital aportados en los convenios, se deben tener en cuenta las reglas establecidas en el Decreto Distrital reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital y el Decreto Distrital de liquidación del presupuesto de la vigencia 2016, las cuales podemos resumir en:

- a. Los rendimientos producto de convenios cuyo objeto contractual fue ejecutado en su totalidad, son propiedad de la entidad ejecutora.
- b. Los rendimientos producto de los saldos de recursos de convenios no ejecutados en su totalidad, deberán ser reintegrados junto con el capital a la entidad contratante.

Igualmente, tampoco deben perderse de vista las reglas específicas sobre rendimientos financieros previstas en el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, las cuales se sintetizan en las siguientes:

- c. Si los recursos objeto de un convenio ingresan al presupuesto de la entidad contratista, se incorporan como recursos propios y es ésta la que asume la ejecución total del proyecto (entrega de bienes y servicios), se considera que los rendimientos financieros generados con los recursos entregados por la entidad contratante a título de "pagos" son de la entidad contratista.
- d. Los recursos dados en calidad de anticipo como sus rendimientos financieros pertenecen a la entidad contratante, por cuanto el anticipo se ha entendido como una forma de financiamiento del contratista, quien asume la obligación de su amortización con la ejecución del bien o servicio contratado.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

Bajo las situaciones previstas, cuando haya lugar a la devolución de rendimientos financieros, la Secretaría de Hacienda Distrital<sup>6</sup> ha establecido que se debe considerar el origen de los recursos de la entidad contratante, así:

- a. Si provienen de transferencias del Presupuesto anual del Distrito Capital, los rendimientos financieros se deberán consignar en las cuentas de la Dirección Distrital de Tesorería abiertas para el efecto.
- b. Si los recursos de la entidad contratante provienen de recursos propios, los rendimientos pertenecen a ella, por lo que deben ser consignados en su tesorería, previo cumplimiento de las normas que rigen la materia.

Finalmente, recuerde que puede consultar los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica en la página web de la Secretaría de Educación del Distrito, <http://www.educacionbogota.edu.co>, siguiendo la ruta: *Nuestra entidad / Marco Jurídico / Oficina Asesora Jurídica / Conceptos jurídicos emitidos por la OAJ.*

Cordialmente,

**HEYBY POVEDA FERRO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Javier Bolaños Zambrano  
Abogado Contratista Oficina Asesora Jurídica

---

<sup>6</sup> Al respecto se puede ver el concepto 2015EE180804 del 07/07/2015