



PARA: CAMILO ENRIQUE MARRUGO MARTÍNEZ
Gerente del Desarrollo, la Calidad y la Innovación.

DE: RAFAEL ANTONIO URIBE ECHEVERRI
Jefe de la Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico sobre la viabilidad del ejercicio de las funciones comercialización de bienes y servicios por parte de la UAERMV. Respuesta radicada 20231210232453.

La Oficina Jurídica de la UAERMV procede a emitir concepto jurídico acorde con la competencia establecida en el numeral 2, artículo 4 del Acuerdo 02 de 2023 del Consejo Directivo de la UAERMV, *“Por el cual se establece la estructura organizacional de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial y las funciones de sus dependencias”*. No obstante, es preciso advertir que las referidas funciones no facultan a la Oficina Jurídica para dirimir controversias, ni declarar derechos, dado que esto es competencia de los honorables Jueces de la República. Así las cosas, los conceptos emitidos por esta oficina tienen un carácter meramente orientador y no son vinculantes, por tanto, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.¹

1. Antecedentes

El Gerente para el Desarrollo, la Calidad y la Innovación de la UAERMV planteó a la Oficina Jurídica el siguiente interrogante:

Con el propósito de implementar la función de comercialización de bienes y servicios por parte de la GDCI-Gerencia para el Desarrollo, la Calidad y la Innovación de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial - UAERMV, se solicita de manera atenta su concepto sobre la viabilidad jurídica para ejecutar el procedimiento de comercialización y dar continuidad a la documentación del procedimiento asociado al Proceso misional DMIC-Desarrollo Misional y Comercialización aprobado por el sistema de gestión de la calidad.

En ese sentido, se consultó concretamente lo siguiente:

1. “Si se puede llevar a cabo el ejercicio de la comercialización, sin que esto implique que se deba cambiar la naturaleza jurídica de la Entidad (Artículo 95 del Acuerdo 761/2020)”.
2. “Aclarar el concepto de “Autosostenibilidad” con la implementación de la comercialización.
3. “Conforme con el objeto y misión de la Entidad, cuales podrían ser los clientes a los que podemos llegar con la comercialización”.

¹ Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.



2. Solución al primer problema jurídico planteado

En este aparte se analizará la naturaleza jurídica de la UAERMV, su caracterización, así como sus funciones actuales, inclusive aquellas relacionadas con la función de comercialización, para efectos de poder determinar si es viable jurídicamente o no adelantar procesos de comercialización de bienes y servicios, sin que ello implique una alteración a su naturaleza jurídica.

2.1. De la naturaleza jurídica, características y funciones de la UAERMV

Según la Constitución Política de 1991, Bogotá está organizada como Distrito Capital, con autonomía para la gestión de sus intereses, por lo que para su funcionamiento el Presidente de la República expidió el Decreto 1421 del 21 de julio de 1993, en cuyo artículo 55 dispuso que el Concejo Distrital de Bogotá se encargaría de crear, suprimir y fusionar secretarías y departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales del Estado y entes universitarios autónomos y asignarles sus funciones básicas, atribución que debe ser ejercida a iniciativa del alcalde mayor.

En cumplimiento de la función referida, el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 257 de 2006, en el cual dispuso que la Secretaría de Obras Públicas se transformaría en una entidad denominada Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, organizada como una unidad administrativa especial del orden distrital del sector descentralizado, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital de Movilidad, cuyo objetivo principal consistía en la programación y ejecución de las obras necesarias para garantizar la rehabilitación y el mantenimiento periódico de la malla vial local; así como la atención inmediata de todo el subsistema de la malla vial cuando se presentaran situaciones imprevistas que dificultaran la movilidad en el Distrito Capital.

Conforme a lo anterior, es claro que la UAERMV pertenece a la tipología estatal de unidad administrativa especial con personería jurídica, es decir que, es una entidad pública descentralizada con autonomía administrativa y patrimonial. Ahora bien, dada su naturaleza jurídica se puede inferir que sus características principales son las siguientes:

- Cuenta con personería jurídica, lo cual significa que es un sujeto de obligaciones y derechos y que no depende de la personería jurídica del Distrito de Bogotá².
- Autonomía administrativa, es decir que tiene la facultad de manejarse por sí misma y de autoorganizarse, creando dependencias. En este aspecto, es común que las entidades puedan darse su propio reglamento.
- La autonomía presupuestal o patrimonial, es entendida como la posibilidad de contar con un patrimonio y presupuesto propio, distinto del de otras entidades³. Se precisa que este es un atributo importante, por cuanto les permite a la entidad dotarse de los recursos humanos y de la infraestructura necesaria para su funcionamiento.

² LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, "Capítulo II La Administración Nacional", p. 240

³ LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, "Capítulo I Fundamentos de la organización administrativa", en Libardo Rodríguez Rodríguez, Derecho administrativo general y colombiano, Bogotá: Temis, Ed. vigésima, 2017. p. 195



Una vez aclarada la naturaleza jurídica y las características propias de la UAERMV, se pasa a analizar las funciones actuales de la entidad, las cuales están contenidas en el artículo 95 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 en los siguientes términos:

“Artículo 95. Naturaleza jurídica, objeto y funciones básicas de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial. El artículo 109 del Acuerdo 257 de 2006 quedará así:

“Artículo 109. Naturaleza jurídica, objeto y funciones básicas de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial. La Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial está organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden distrital del Sector Descentralizado, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital de Movilidad.

Tiene por objeto programar y ejecutar las obras necesarias para garantizar la rehabilitación y el mantenimiento periódico de la malla vial local, intermedia y rural; así como la atención inmediata de todo el subsistema de la malla vial cuando se presenten situaciones que dificulten la movilidad en el Distrito Capital.

La Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial en desarrollo de su objeto institucional tendrá las siguientes funciones:

- a. *Programar, ejecutar y realizar el seguimiento a la programación e información de los planes y proyectos de rehabilitación y mantenimiento de la malla vial intermedia, local y rural construidas y ejecutar las acciones de mantenimiento que se requieran para atender situaciones que dificulten la movilidad en la red vial de la ciudad.*
- b. *Suministrar la información para mantener actualizado el Sistema de Gestión de la Malla Vial del Distrito Capital, con toda la información de las acciones que se ejecuten.*
- c. *Atender la construcción y desarrollo de obras específicas que se requieran para complementar la acción de otros organismos y entidades del Distrito.*
- d. *Ejecutar las obras necesarias para el manejo del tráfico, el control de la velocidad, señalización horizontal y la seguridad vial, para obras de mantenimiento vial, cuando se le requiera.*
- e. *Ejecutar las acciones de adecuación y desarrollo de las obras necesarias para la circulación peatonal, rampas y andenes, alamedas, separadores viales, zonas peatonales, pasos peatonales seguros y tramos de ciclorrutas cuando se le requiera.*
- f. *Ejecutar las actividades de conservación de la cicloinfraestructura de acuerdo con las especificaciones técnicas y metodologías vigentes y su clasificación de acuerdo con el tipo de intervención y tratamiento requerido (intervenciones superficiales o profundas).*

Parágrafo 1. *En el caso de las intervenciones para mejoramiento de la movilidad de la red vial arterial, éstas deberán ser planeadas y priorizadas de manera conjunta con el Instituto de Desarrollo Urbano.*

Parágrafo 2. *Las obras a las que hacen mención los literales c, d y e responderán a la priorización que haga la Secretaría Distrital de Movilidad y deberán cumplir con las especificaciones técnicas establecidas por esta y/o por el Instituto de Desarrollo Urbano cuando*



no existan las especificaciones técnicas requeridas. Así mismo la Secretaría Distrital de Movilidad regulará lo pertinente frente a las características de los proyectos de acuerdo a la escala de intervención.

Parágrafo 3. La Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial podrá suscribir convenios y contratos con otras entidades públicas y empresas privadas para prestar las funciones contenidas en el presente artículo.”

Del artículo previamente citado, se puede inferir que las funciones de la UAERMV se han venido ampliando desde su creación, hasta el punto que su objeto actual es programar y ejecutar las obras necesarias para garantizar la rehabilitación y el mantenimiento periódico, no solo de la malla vial local, sino también de la intermedia y de la rural construida; así como atender de forma inmediata todo el subsistema de la malla vial cuando se presenten situaciones que dificulten la movilidad en el Distrito Capital. Además de las funciones enlistadas, se puede apreciar que no hay alguna relacionada con la comercialización de bienes y servicios.

Pese a que la función de comercialización no está establecida en el artículo previamente citado, lo cierto es que existen otras normas internas en las cuales se prevé dicha función, tal y como pasará a explicarse a continuación.

De un lado, está el Acuerdo 002 del 2 de mayo de 2023, proferido por el Consejo Directivo de la UAERMV, mediante el cual se estableció la estructura organizacional de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial y las funciones de sus dependencias. En este Acuerdo, particularmente en sus artículos 2, 12 y 13, se indica que algunas dependencias de la entidad tienen funciones en materia de comercialización, a saber:

“Artículo 2. DIRECCIÓN GENERAL. Tendrá las siguientes funciones:

(...)

4. Dirigir los procesos de producción de mezclas asfálticas y demás materiales e insumos necesarios para la rehabilitación y mantenimiento de la malla vial, espacio público asociado y cicloinfraestructura competencia de la Unidad, así como, la comercialización de sus bienes y servicios”.

“Artículo 12. SUBDIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN Y CONSERVACIÓN. Tendrá las siguientes funciones:

(...)

8. Liderar el diseño y hacer seguimiento a la implementación de políticas, planes, programas y proyectos para la comercialización y mercadeo de los bienes y servicios de la Unidad, considerando los requerimientos institucionales, las oportunidades y necesidades del mercado”.

“Artículo 13. GERENCIA PARA EL DESARROLLO, LA CALIDAD Y LA INNOVACIÓN. Tendrá las siguientes funciones:



(...)

11. Proponer, diseñar e implementar las políticas, planes, programas y proyectos para la comercialización y mercadeo de los bienes y servicios de la Unidad, considerando los requerimientos y estándares institucionales y las oportunidades y necesidades del mercado.

12. Analizar el entorno del mercado, información sobre competidores y demanda, para establecer las necesidades de los clientes con base en la oferta de bienes y servicios de la Unidad.

13. Gestionar alianzas estratégicas para posicionar y desarrollar los bienes y servicios ofertados por la Unidad, teniendo en cuenta las condiciones del mercado y las necesidades institucionales.

14. Administrar y mantener actualizado el portafolio comercial de bienes y servicios de la Unidad, atendiendo las condiciones del mercado, las necesidades institucionales y de los diferentes actores que intervienen”.

De otro lado, se tiene que el 2 de mayo de 2023, el Consejo Directivo de la UAERMV expidió el Acuerdo 005 del 2 de mayo de 2023, por el cual se adoptaron los Estatutos de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, en cuyo numeral 4 del artículo 19 dispuso lo siguiente:

“Artículo 19. FUNCIONES Y FACULTADES DEL DIRECTOR GENERAL. Además de las funciones y facultades inherentes a la calidad de administrador y representante legal y judicial de la Unidad, previstas en las normas vigentes, al Director General le corresponde:

(...)

4. Dirigir los procesos de producción de mezclas asfálticas y demás materiales e insumos necesarios para la rehabilitación y mantenimiento de la malla vial, espacio público asociado y cicloinfraestructura de competencia de la Unidad, así como, la comercialización de sus bienes y servicios”.

Conforme a lo anterior, es claro que a través de los Acuerdos internos 002 y 005 del 2023, el Consejo Directivo de la UAERMV le atribuyó a diferentes dependencias de la entidad funciones relacionadas con la comercialización de bienes, concretamente funciones en materia de la actualización del portafolio comercial de bienes y servicios, así como la dirección de los procesos de producción de mezclas asfálticas y la comercialización de sus bienes y servicios.

No obstante el fundamento normativo interno, lo cierto es que desde la óptica jurídica, se considera que no es viable que la UAERMV adelante actualmente procesos de comercialización, puesto que esta función no está contenida en ningún Acuerdo proveniente del Concejo de Bogotá, ni tampoco es una de las funciones enlistadas en el Acuerdo 761 de 2020.

En este sentido, pese a que el Consejo Directivo de la UAERMV, mediante los Acuerdos Nos. 002 y 005 de 2023, le atribuyó a varias dependencias de la entidad una serie de funciones en materia de comercialización de bienes y servicios, lo cierto es que esas funciones no cuentan con un respaldo en una fuente jurídica superior, como lo sería un Acuerdo Distrital.



La anterior conclusión se encuentra soportada en que uno de los rasgos característicos del sistema normativo colombiano es la existencia de una organización jerarquizada de los tipos de normas, lo cual implica que existe una estructura escalonada en la que cada categoría normativa tiene unas características que inciden directamente en el contenido y finalidad de las normas de rango inferior, es decir que, hay una relación de subordinación entre unas normas y otras y está dinámica es la que permite la coherencia y racionalidad del sistema jurídico.

Frente a la subordinación que debe existir entre las normas de rango inferior, con respecto de las normas de rango superior y cómo esta situación incide en la producción normativa de la administración pública, el Consejo de Estado ha reconocido que:

“(…)Para el ejercicio de la atribución de producción normativa, la administración debe limitarse a desarrollar las disposiciones respecto de las cuales sea posible predicar una relación de jerarquía, en algunos casos será la Constitución, en otros también la ley e incluso algunos preceptos reglamentarios³⁷. De esta forma, cuando sea viable establecer esa subordinación normativa, el reglamento no puede introducir normas que no se desprendan natural y lógicamente de las disposiciones superiores, ampliar o restringir el sentido de estas, como tampoco puede suprimirlas o cambiarlas ni reglamentar materias que estén reservadas a ellas, pues en tales eventos excedería sus competencias⁷⁴.”

En igual sentido, la Corte Constitucional ha señalado que:

“(…) La unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de sistema de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada, no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico (…)”⁵.

De esta manera, se concluye que no es jurídicamente viable que la UAERMV comercialice bienes y servicios, pues no hay alguna función establecida por el Concejo de Bogotá que así lo permita, sino que esta atribución se deriva de una norma de rango normativo inferior, razón por la cual su desarrollo y ejecución implicaría un riesgo legal para la entidad y una extralimitación en el ejercicio de las funciones asignadas a la entidad.

En línea con lo expuesto hasta este momento, no se puede perder de vista que la comercialización deliberada de bienes y servicios por parte de la UAERMV, además de no estar soportada normativamente en un Acuerdo del Concejo de Bogotá, podría comportar una afectación a su naturaleza jurídica, pues vale la pena recordar que la UAERMV, como unidad administrativa no se

⁴ CE, S.C.A. Sección II. Auto interlocutorio junio 06/22. Rad. 11001032500020210022200. M.P. William Hernández Gómez.

⁵ Corte Constitucional. Sent. C- 037 enero 26/00. Exp: D-2441.



dedica a ejercer una actividad comercial, sino que su finalidad se centra en la rehabilitación y mantenimiento de la malla vial, es decir, que ejerce una función técnica asociada a su misionalidad.

2.2. De la necesidad de contar con un nuevo marco jurídico para que la UAERMV pueda ejercer las funciones de comercialización de bienes y servicios

Teniendo en cuenta el anterior análisis jurídico, se considera que el hecho de que actualmente la UAERMV aumente la producción o el volumen de fabricación de bienes (ej. mezcla asfáltica) al punto de producir excedentes y posteriormente comercializarlos, ello se traduciría en que la entidad estaría excediendo su objeto, misionalidad y las funciones que le fueron asignadas a través de los Acuerdos Distritales.

Así las cosas, se considera que para que la UAERMV pueda producir y comercializar bienes, es necesario contar con un nuevo marco legal, en el que se modifique su objeto y se amplíen sus funciones, modificación que exige adelantar un trámite ante el Concejo de Bogotá D.C., con el fin de lograr que estas modificaciones sean aprobadas mediante un Acuerdo Distrital.

Frente a la necesidad de contar con un nuevo marco legal, es necesario recordar que el Concejo de Bogotá es la corporación encargada de determinar la estructura de la administración del ente distrital, así como las funciones de sus dependencias, tal y como lo prevé expresamente el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, en cuyo tenor indica que:

“Artículo 313 de la Constitución Política. Es función de los Concejos municipales:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. **Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.**
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen”. (Negrilla fuera de texto)



Sumado a lo anterior, se debe tener en cuenta que para ciertos proyectos de acuerdos es necesario contar con la iniciativa del Alcalde Mayor, tal y como es el caso de aquellos Acuerdos en los que pretendan determinar la estructura de la administración, sus funciones o crear entidades del orden territorial. Ello en razón a lo señalado en el artículo 71 de la Ley 136 de 1994, a cuyo tenor se dispone que:

“Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, **los alcaldes** y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.

PARÁGRAFO 1o. Los acuerdos a los que se refieren los numerales **2o.,3o., y 6o., del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde**”. (Resaltado fuera de texto)

Una vez aclarados los anteriores presupuestos, los pasos que se deben seguir para adelantar el cambio normativo son los siguientes:

1. Coordinar la necesidad con la Secretaría Distrital de Gobierno, quien ostenta las relaciones políticas a nivel Distrital.
2. Elaborar el proyecto de acuerdo con exposición de motivos.
3. Tramitar aval por parte de la alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
4. Iniciar trámite de radicación ante el Concejo de Bogotá D.C, en cabeza del director de la UAERMV (trámite en sesiones ordinarias durante los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre, pero si se cuenta con nota de urgencia por parte de la Alcaldía, podría debatirse en sesiones extraordinarias).

2.3. Posibilidad de cambio normativo dada la coyuntura política

La viabilidad del cambio normativo para que la UAERMV pueda producir y comercializar bienes y servicios es realizable, en tanto que en el Distrito existen ejemplos de entidades a las que se incluyó esta función, como es el caso de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) a la cual, mediante Acuerdo 003 de 2017 -“*Por el cual se fijan los criterios para la comercialización de bienes y servicios de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD)*”, se logró que se establecieran los criterios y parámetros para la venta de productos y servicios, así como las estrategias para el incremento de ingresos. Incluso, en ese Acuerdo se determinó el portafolio, el costeo de productos y los servicios, las áreas a cargo, responsabilidades, entre otros. Todos estos parámetros dentro del marco de las funciones asignadas por la Ley.

En cuanto al proceso y revisión que tuvo que hacer la UAECD para lograr el cambio referido, se encontró que esta entidad inicialmente tuvo que cambiar su objeto y funciones, para así poder ejercer la función de comercialización. Así las cosas y para mayor ilustración a continuación se relacionan las modificaciones normativas en las que tuvo que incurrir la UAECD para poder adelantar una actividad de comercialización:

En primer lugar, se observa que los parágrafos 1 y 2 del artículo 63 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, fueron adicionados por el artículo 129 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, así:



“Parágrafo Primero. Adicionado por el art. 129, Acuerdo Distrital 761 de 2020. <El texto adicionado es el siguiente>: La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones de autoridad, gestor y operador catastrales, a que hacen referencia el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 y sus disposiciones reglamentarias. La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital podrá prestar los servicios de gestión y operación catastral en cualquier lugar del territorio nacional. Para este efecto, podrá establecer sedes, gerencias o unidades de negocio en las jurisdicciones de las entidades territoriales con las que contrate la prestación de estos servicios. Las sedes, gerencias o unidades de negocio que se establezcan podrán disponer de un presupuesto y de la facultad de contratación mediante delegación que efectúe el Director General. Para el ejercicio de las funciones a que se refiere el presente artículo, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital podrá suscribir convenios o contratos para el acceso a los bienes y servicios relacionados con la infraestructura de servicios espaciales y/o los sistemas de información que posea, con el propósito de facilitar el acceso de las entidades territoriales que requieran estos servicios.

Parágrafo Segundo. Adicionado por el art. 129, Acuerdo Distrital 761 de 2020. <El texto adicionado es el siguiente>: Para el cumplimiento de las funciones de gestor y operador catastrales, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital podrá asociarse o conformar esquemas societarios con entidades públicas de cualquier nivel de gobierno, o con personas de derecho privado y efectuar las transferencias o aportes correspondientes, con sujeción a lo dispuesto en la Ley 489 de 1998 y las demás normas legales que regulen la materia”.

En segundo lugar, también hubo unas modificaciones en la conformación del patrimonio de la UAECD, así:

“Artículo 130, Acuerdo Distrital 761 de 2020. Ingresos por la prestación de servicio público catastral. Los ingresos que la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital perciba como remuneración por la prestación del servicio público catastral, en su condición de gestor u operador catastral, harán parte de su presupuesto como rentas propias, serán recaudados directamente por la entidad y apropiados en su presupuesto mediante Decreto. La entidad podrá realizar gastos de preinversión, diseño, alistamiento y ejecución en el desarrollo de los contratos o convenios interadministrativos que suscriba en ejercicio de las funciones relacionadas con el catastro multipropósito”.

Es decir, que lo ocurrido fue que el Acuerdo Distrital 257 de 2006 fue modificado por el Acuerdo Distrital 761 de 2020 *“Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”, en el sentido que mediante los artículos 129 y 130 se amplió el objeto y las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. Con posterioridad, las modificaciones aprobadas por el Concejo de Bogotá, fueron concretadas internamente en la UAECD, mediante el Acuerdo 004 de 5 de noviembre de 2021 “Por el cual se determinan las reglas de organización, funcionamiento y estatutos de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, se deroga el Acuerdo N° 005 de 2020 y se dictan otras disposiciones”*



Así las cosas, fue mediante dichos cambios normativos que la UAECD logró un marco jurídico nuevo que le permitiera prestar servicios de asesoría, asistencia técnica, avalúos y consultoría en temas directamente relacionados con su objeto, en cualquier parte del territorio nacional y que de paso, pudiera cobrar por los servicios prestados o por los bienes producidos. Igualmente, con este nuevo marco jurídico, se le permitió realizar cualquier tipo de acto y/o negocios jurídicos que se relacionen directa o indirectamente con su objeto, o que faciliten su ejecución.

En ese sentido y para efectos de que la UAERMV pueda comercializar bienes o servicios, es necesario contar con un nuevo marco normativo que adecúe y varíe el objeto, las funciones e incluso, se evalúe la posibilidad de cambiar su naturaleza jurídica para que esta entidad pueda ejercer de forma ordinaria las actividades de comercialización.

En este orden, actualmente, dada la coyuntura política de cambio de Gobierno Distrital, la UAERMV tendría una valiosa oportunidad para presentar a través del Alcalde Mayor, una iniciativa ante el Concejo de Bogotá, tendiente a lograr un cambio del objeto y de las funciones de la entidad. Para lo cual, puede aprovechar que próximamente se va a expedir el nuevo plan de desarrollo Distrital. Es más, esta posibilidad no solo es viable, sino que sería conveniente en cuanto a los tiempos, puesto que este proyecto se discutirá en sesiones ordinarias y por ende, su aprobación, promulgación, y entrada en vigencia podría ocurrir en el segundo semestre del año 2024.

3. Solución al segundo problema jurídico planteado

En este aparte se aclarará el concepto de “autosostenibilidad” en términos generales, para luego analizarlo de cara a la implementación y desarrollo de actividades comerciales por parte de la UAERV.

Respecto a este concepto, es importante advertir que el término de “sostenibilidad” se utiliza con mayor frecuencia en el marco de la gestión empresarial, desde la perspectiva financiera y de gestión de negocios, razón por la cual la bibliografía que se encuentra al respecto, esta principalmente relacionada con dicha materia. Ahora bien, de conformidad con el Diccionario Panhispánico de Dudas de la Real Academia Española, el prefijo *auto* significa ‘de o por sí mismo’, de manera que Auto-Sostenibilidad, implicaría que la empresa sea, por sí misma, financieramente sostenible.

Igualmente, desde la perspectiva doctrinaria se sostiene que:

“...el concepto de sostenibilidad financiera está basado en la administración de los recursos (humano, tecnológico y económico) que se tienen en una organización cuya responsabilidad recae en el encargado financiero para llevar control de los ingresos y gastos de la compañía”⁶. Por su parte, Peláez et al. [CITATION Pel22 \n \t \l 9226], dice que “...Para las organizaciones lucrativas y no lucrativas la sostenibilidad financiera consiste en recursos que dan la habilidad de aprovechar las oportunidades y reaccionar a las amenazas inesperadas, manteniendo las operaciones generales y un buen patrón de rendimiento y viabilidad”⁷.

⁶ Peláez et al. (2022). Sostenibilidad financiera en organizaciones de la Economía Popular y Solidaria. Una propuesta de medición. 156-168. Obtenido de <https://doi.org/10.33996/revistaenfoques.v6i22.133>

⁷ Rodríguez Salazar, P. D. (Julio-septiembre de 2016). Gestión Financiera en PyMES. Revista Publicando, págs. 588-596.





Así las cosas, cuando tradicionalmente se habla de sostenibilidad financiera, se hace referencia a la capacidad que tiene la empresa para manejar y administrar sus propios recursos para la generación de beneficios económicos en el largo plazo.

3.1 Concepto de autosostenibilidad frente a la UAERMV

Tal y como se explicó en la parte inicial del concepto, la UAERMV es una entidad descentralizada del orden distrital, adscrita⁸ a la Secretaría de Movilidad, que cuenta no solo con personería jurídica, distinta del Distrito, sino que tiene autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.

De conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 489 de 1998, la autonomía administrativa y financiera de una entidad descentralizada debe entenderse en el marco de las normas que la rigen y al cumplimiento de las funciones asignadas, por lo que “...se ceñirán a la ley o norma que los creó o autorizó y a sus estatutos internos; y no podrán desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los allí previstos ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en ellos.”

Así mismo, respecto al patrimonio propio, se precisa que este concepto hace referencia a “*capital independiente*” (artículo 39 de la Ley 489 de 1998) y el Departamento Administrativo de la Función Pública describe éste como el “*Conjunto de bienes y servicios de una entidad para la prestación del servicio.*”⁹.

Ahora bien, de acuerdo con lo señalado anteriormente, para que una entidad descentralizada pueda cumplir con las funciones y/o servicios asignados, recibe transferencias de la Administración Central¹⁰, pero puede, además, percibir ingresos propios, siempre que, como se dijo, se ciña a lo determinado en el marco normativo que la creó, autorizó y asignó funciones. Así, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo 005 de 2023 del Consejo Directivo de la UAERMV¹¹, el patrimonio de la entidad está constituido por:

1. El aporte del Presupuesto Distrital necesario para el funcionamiento e inversión de la Entidad.
2. Las sumas, valores o bienes que reciba por la enajenación o arrendamiento de bienes de su propiedad y de productos y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que forman parte de su objeto.
3. Los recursos y bienes que reciba a título de donación o asistencia técnica nacional e Internacional.

Conforme con lo expuesto, no es correcto utilizar el concepto de “autosostenibilidad”, en términos financieros, en el caso de la UAERMV dado que se trata de una entidad de carácter descentralizado que se rige por las normas de su creación y por aquellas que le asignaron funciones para la

⁸ Son entidades del sector descentralizado del orden nacional o territorial con autonomía administrativa, financiera, personería jurídica y patrimonio propio, que cumplen funciones administrativas o prestan un servicio (<https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Entidad+Adscrita>)

⁹<https://www.funcionpublica.gov.co/glosario//wiki/Glosario+2/Patrimonio+Propio#:~:text=Conjunto%20de%20bienes%20y%20servicios,para%20la%20prestaci%C3%B3n%20del%20servicio.>

¹⁰ <https://www.haciendabogota.gov.co/es/sdh/deuda-de-entes-descentralizados>

¹¹ Por el cual se adoptan los Estatutos de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, se deroga el Acuerdo 10 de 2010 y los Acuerdos 07 y 09 de 2017 y se dictan otras disposiciones



prestación de servicios públicos específicos. Además, tal y como se indicó su presupuesto está constituido en gran parte por el “aporte del Presupuesto Distrital necesario para el funcionamiento e inversión de la Entidad”. En tal sentido, si la entidad depende del presupuesto que transfiere el Distrito Capital para su funcionamiento e inversión, no es autosostenible.

Ahora bien, si la pregunta o solicitud de claridad respecto al concepto de “autosostenibilidad” se efectúa con base en una condición futura para la entidad, es importante precisar que, para que exista sostenibilidad financiera, la entidad debería tener la capacidad, no solo de suplir los costos de operación y producción, sino de generar ganancias a largo plazo para mantenerse económicamente viable¹², lo cual no parece ser posible, si se tiene en cuenta que su naturaleza jurídica se determina por el derecho público para la atención de funciones administrativas y para la prestación de servicios públicos (Art. 72, Ley 489 de 1998), más no, para la gestión comercial de bienes y servicios, como es el caso de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado o las Sociedades de Economía Mixta, las cuales desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica, conforme a las reglas del Derecho Privado (Art. 85, Ley 489 de 1998).

4. Solución al tercer problema jurídico planteado

En atención al tercer interrogante, frente a los posibles clientes que la UAERMV podría tener para comercializarle sus bienes y servicios, se considera que se debe tener en cuenta dos aspectos:

De un lado, al revisar las funciones actuales de la UAERMV se puede apreciar que el parágrafo 3° del artículo 109 del Acuerdo 257 de 2006, modificado por el artículo 95 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 indica que: “La Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial podrá suscribir convenios y contratos con otras entidades públicas y empresas privadas para prestar las funciones contenidas en el presente artículo.”

Es decir, que hoy por hoy la UAERMV puede celebrar diferentes negocios jurídicos con entidades públicas y/o privadas, máxime si se tiene en cuenta que es una entidad descentralizada con personería jurídica propia y distinta a la del propio Distrito.

De otro lado, tal y como se ha explicado a lo largo de este concepto, la viabilidad de la comercialización, así como las condiciones de esa actividad y sus futuros clientes estará asociada a las definiciones que se establezcan en el nuevo marco jurídico, luego será en ese escenario en el cual se defina a quienes se le podrá ofrecer las actividades de comercialización de la UAERMV.

Cordialmente,

Documento 20241400013933 firmado electrónicamente por:	
RAFAEL ANTONIO URIBE ECHEVERRI	Jefe de Oficina OFICINA JURÍDICA rafael.uribe@umv.gov.co Fecha firma: 19-01-2024 14:15:02
Revisó:	HERLEY SANDRO GUEVARA CASTRO - Contratista - OFICINA JURÍDICA - herley.guevara@umv.gov.co
	FRANCISCO JAVIER NUÑEZ VARELA - Contratista - OFICINA JURÍDICA - francisco.nunez@umv.gov.co

¹² <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/486541544810251137-0090022018/related/Sesion060161107.pdf>





UNIDAD DE
MANTENIMIENTO VIAL



Radicado: **20241400013933**

Fecha: **19-01-2024**

Pág. 13 de 13



a77567c6baaa9d621946c8a12ea385966f87a5deed0f32ec33bd7e72a0d40187

Código de Verificación CV: 88c78 Comprobar desde: <https://www.umv.gov.co/portal/verificar/>

Anexos: 1 folios, Concepto Jurídico 20201400048063 de la entonces Oficina Asesora Jurídica UAERMV

