



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. ORIGEN: Sd:104 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALIN  
SECRETARÍA DE HACIENDA DESTINO: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU/YANETH ROCIO M  
ASUNTO: CONCEPTO PROGRAMACION INTEGRAL GASTOS DE INVER  
OBS: PROYECTO/SUB JURIDICA

Bogotá, D. C.

Doctora  
**YANETH ROCÍO MANTILLA BARÓN**  
Directora General  
Instituto de Desarrollo Urbano - IDU  
CL 22 6 27  
Nit. 899.999.081-6  
Ciudad

### CONCEPTO

Referencia	2016ER28926 de 6 de abril de 2016
Tema	Presupuesto – utilización fuente de endeudamiento
Descriptor	Programación integral, gastos de inversión y funcionamiento, ejecución de gastos , obligación principal, compromisos accesorios y obligaciones derivadas, apropiación presupuestal, rubro presupuestal, destinación específica
Problema jurídico	¿Es posible la utilización de la fuente cupo de endeudamiento y otras fuentes de destinación específica para financiar la prestación de servicios profesionales y otros gastos operativos, asociados a los a los proyectos de cupo de endeudamiento o a los de destinación específica?
Fuentes formales	Decreto 714 de 1996, Decreto 517 de 2015

En atención al Oficio, radicado bajo el número 2016ER7693, mediante el cual solicita conceptuar respecto a la posibilidad de la utilización de la fuente cupo de endeudamiento y otras fuentes de destinación específica para financiar la prestación de servicios profesionales y otros gastos operativos, le manifiesto:

### IDENTIFICACIÓN CONSULTA

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, consulta a esta Dirección respecto de:

Sede Administrativa, Carrera 30 N°  
25-60 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá:  
Avenida Calle 17 N° 668-95 -  
Código Postal 111811  
Teléfono (571) 338 5000 - Línea 195  
correo@impuestosbogota.gov.co  
- Nit. 899 999 061-9  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

(...) *conceptuar si es posible la utilización de la fuente cupo de endeudamiento y otras fuentes de destinación específica para financiar la prestación de servicios profesionales y otros gastos operativos, asociados a los a los proyectos de cupo en el primer caso; y a los de destinación específica, en el segundo*

## SUSTENTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL:

Previo a resolver las inquietudes planteadas, se realizan las siguientes consideraciones:

### 1- Naturaleza jurídica del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU

Establece el artículo 2 del Acuerdo 001 de 2009<sup>1</sup> que el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, es un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente, adscrito a la Secretaría de Movilidad, con domicilio en la ciudad de Bogotá, Distrito Capital.

### 2- Ámbito de aplicación del Estatuto Orgánico de Presupuesto de Bogotá D. C. (Acuerdos 24 de 1995 y 20 de 1996, compilado por el Decreto 714 de 1996)

El ámbito de aplicación del Estatuto Orgánico de Presupuesto de Bogotá D. C. cuando se refiere a la Cobertura del Estatuto, disponiendo en su artículo 2° lo siguiente:

*"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 (...)" (Resaltado fuera de texto)*

Así los hechos, se puede concluir que el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU hace parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital, por lo tanto le son aplicables en su integridad las disposiciones generales contenidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, así como las disposiciones generales que contiene el Acuerdo Anual de Presupuesto de Bogotá Distrito Capital.

Una vez aclarado lo anterior, podemos mencionar que el literal f del artículo 13 del Decreto Distrital 714 de 1996, Orgánico del Presupuesto, menciona:

<sup>1</sup> "Por el cual se expiden los Estatutos del Instituto de Desarrollo Urbano, IDU"





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*f. Programación Integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y Normas Legales Vigentes. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución. Artículo 11 Acuerdo 24 de 1995*

Frente a este Principio presupuestal, la Corte Constitucional<sup>2</sup> se ha manifestado sobre su objeto y finalidad, en los siguientes términos:

**“9.6 El principio de la programación integral.**

*Este precepto, contenido en el art. 13 de la Ley, tiene gran importancia como mecanismo preventivo de la irresponsabilidad administrativa y de la práctica de ordenar inversiones sin presupuestar simultáneamente el mantenimiento de las obras o servicios que se ponen en funcionamiento.” (Resaltado fuera de texto)*

En el mismo sentido, el tratadista de derecho Juan Camilo Restrepo en su Libro de Derecho Presupuestal Colombia<sup>3</sup> se ha referido en los siguientes términos:

*“El principio de la “Programación Integral” es de especial relevancia al estructurar los diversos programas de inversión, pues es en ellos donde aparecen – o deben aparecer- debidamente desglosados en los respectivos programas los componentes de inversión propiamente dichos y los de gastos de funcionamiento que le son complementarios.*

*Por eso se ha dicho:*

*“Los alcances de este principio para los proyectos de inversión hacen alusión a que los gestores deben planear y programar las necesidades de recursos humanos, físicos y financieros requeridos para la normal realización de las actividades y procesos del proyecto a lo largo de su ciclo de vida, de tal suerte que se promueva la sostenibilidad de sus ejecutoria.”<sup>4</sup>*

Significa lo anterior, que en desarrollo del principio presupuestal de la Programación integral, los gestores de los proyectos a realizar por parte de la administración pública, deben prever en sus componentes tanto los gastos por inversión propiamente dichos como todos aquellos gastos que resulten necesarios de recursos humanos, físicos y financieros para que el proyecto funcione y se cumpla su objeto.

<sup>2</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>3</sup> Derecho Presupuestal Colombiano, Editorial Legis, Segunda Edición, paginas 224-225

<sup>4</sup> Concepto DNP, Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas, N° 1464 del 17 de diciembre de 1999.

Sede Administrativa Carrera 30 N°  
25-50 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá,  
Avenida Calle 17 N° 658-95 -  
Código Postal 111611  
Teléfono (571) 338 5200 - Línea 195  
contactos@idb.com.co  
- Nit: 890 009 051-9  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Así mismo, el Decreto 517 de 2015<sup>5</sup>, en su artículo 18, menciona:

**ARTÍCULO 18. COMPROMISOS ACCESORIOS Y OBLIGACIONES DERIVADAS.** Las afectaciones al presupuesto se harán teniendo en cuenta la prestación principal originada en los compromisos que se adquieran y con cargo a este rubro se cubrirán los demás costos inherentes o accesorios. Con cargo a las apropiaciones de cada rubro presupuestal, que sean afectadas con los compromisos iniciales, se atenderán las obligaciones derivadas de estos compromisos. (Resaltado fuera de texto)

Esta disposición contenida dentro de las Disposiciones Generales del Presupuesto Anual del Distrito Capital para la vigencia de 2015, es una concreción del Principio de la Programación Integral dispuesto en el Estatuto Presupuestal del Distrito Capital, el cual menciona que las afectaciones del presupuesto se deben efectuar de acuerdo a la prestación principal originada en los compromisos adquiridos, y con cargo al mismo rubro presupuestal se deben cubrir los demás costos inherentes o accesorios del compromiso principal, así mismo, si surgen obligaciones derivadas del compromiso principal se deben cubrir con el mismo rubro de este último.

Es del caso señalar que las normas antes citadas son celosas al señalar que las obligaciones que se deben cubrir con el mismo rubro presupuestal son las de los costos inherentes o accesorios a la obligación principal o para cubrir obligaciones derivadas de la obligación principal, por lo cual se debe establecer siempre un nexo de causalidad entre las obligaciones principales y las derivadas, así como con sus costos inherentes o accesorios.

### 3- Recursos de destinación específica

Los recursos de destinación específica se constituyen una excepción al Principio Presupuestal de la Unidad de Caja consagrado por el Decreto 714 de 1996, el cual dispone:

**Artículo 13º.-** De los Principios del Sistema Presupuestal. Los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital se definen de la siguiente forma:

(...)

e-. Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto Anual del Distrito Capital, salvo las excepciones contempladas en la Ley. Artículo 11 Acuerdo 24 de 1995

<sup>5</sup> "Por medio del 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 2016 y se dictan otras disposiciones"





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Respecto de las rentas de destinación específica ha sostenido la Corte Constitucional que:

*“Consisten en la técnica presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto. La técnica hacenditista, en términos generales, las repudia porque tales rentas le restan flexibilidad al presupuesto nacional, ya que desconocen el principio de la unidad de caja al detraer del mismo los dineros correspondientes, con la consiguiente merma del mismo para satisfacer las necesidades de carácter general de la comunidad, tomada en su conjunto.”*

Los recursos de destinación específica por ser una excepción al Principio de la Unidad de Caja, deben estar expresamente autorizados por la ley o por un acuerdo, expedido por el Concejo Distrital.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley 358 de 1997, referente a los recursos del crédito público dispone que las operaciones de crédito público deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión, en consecuencia, los costos inherentes o accesorios a la obligación principal o para cubrir obligaciones derivadas de la obligación principal del proyecto de inversión pueden ser cubiertos con el mismo rubro presupuestal.

Así mismo se evidencia, que con los recursos del crédito no se pueden financiar gastos de funcionamiento de las entidades.

## CONCLUSIÓN

Del análisis legal y jurisprudencial precedente se da respuesta a la inquietud planteado desde el ámbito presupuestal:

***¿Es posible la utilización de la fuente cupo de endeudamiento y otras fuentes de destinación específica para financiar la prestación de servicios profesionales y otros gastos operativos, asociados a los a los proyectos de cupo en el primer caso, y a los de destinación específica, en el segundo.?***

Respuesta: Analizado el principio presupuestal de la Programación Integral previsto en el Estatuto Presupuestal del Distrito Capital (artículo 13 del Decreto 714 de 1996) el cual se concreta en una disposición del Presupuesto Anual de Distrito Capital que regula los compromisos accesorios y obligaciones derivadas (artículo 18 del Decreto 517 de 2015), resulta viable que todos los costos inherentes o accesorios a la obligación principal o para cubrir obligaciones derivadas de la misma, se atiendan con el mismo rubro presupuestal con

Sede Administrativa - Carrera 30 N°  
25-60 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá  
Avenida Calle 17 N° 858-95 -  
Código Postal 111311  
Teléfono (571) 338 5000 - Línea 199  
contactos@db1221.co  
- N° 858 959 051-3  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

que se atiende la obligación principal, sin importar que la fuente de los mismos sea de destinación específica o cupo de endeudamiento.

Lo esencial en esta ejecución presupuestal es que se dé el nexo de causalidad entre la obligación principal y los compromisos accesorios y las obligaciones derivadas de la principal. En este sentido, siempre que se demuestre el nexo de causalidad entre las obligaciones principales y las derivadas, es viable que se utilice la fuente del cupo de endeudamiento y otras fuentes de destinación específica, para financiar la prestación de servicios profesionales y otros gastos operativos.

Así mismo, se concluye que con los recursos del crédito no se pueden financiar gastos de funcionamiento de las entidades.

De esta manera, queda absuelta la inquietud planteada por su Despacho.

Cordialmente

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO  
Director Jurídico

Radicado	2016 ER28926	
Aprobó	Piedad Muñoz Rojas / Sergio Andrés Gómez Navarro	SPB
Revisó	Manuel Avila Olarte- Viviana Luz Torres	
Proyecto	Alfonso Suarez Ruiz -Dora Alicia Sarmiento M.	MAO HS

Sede Administrativa: Carrera 30 N°  
25-60 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá,  
Avenida Calle 17 N° 65B-95 -  
Código Postal 111611  
Teléfono (571) 308 5000 - Línea 195  
atención@impuestosbogota.gov.co  
• Fax: 399.669.051-3  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS