



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE HACIENDA  
ORIGEN: Sd:30 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALINDO  
DESTINO: SECRETARIA DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA/JUI  
ASUNTO: PRESUPUESTO UTILIZACION FUENTE DE ENDEUDAMIENTO  
OBS: PROYECTO/SUB JURIDICA

Bogotá, D. C.

Doctor  
**JULIAN FABRIZIO HUERFANO ARDILA**  
Subsecretario de Inversiones  
Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia  
Alcaldía Mayor de Bogotá  
Av CL 26 57 41  
NIT 899999061-9  
Ciudad

VENTANILLA ÚNICA DE REGISTRO DE  
COMUNICACION SOCIAL  
ID INTERNA  
ID EXTERNA  
No. Folios:  
27-03-17  
Nombre y Apellido quien recibe  
Unidad Administrativa

2017EE5912701  
Codigo Postal: 111921

CONCEPTO

Referencia	2017ER10272 de 8 de febrero de 2017
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 proyectos de inversión financiados con endeudamiento o recursos de destinación específica?
Fuentes formales	Decreto 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto y Acuerdo 657 de 2016

IDENTIFICACIÓN CONSULTA

Teniendo en cuenta que en el presupuesto de inversión para la vigencia fiscal 2017 de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia fueron asignados recursos por fuente de financiación 01-7 Crédito, por cien mil millones de pesos, provenientes del cupo de endeudamiento global autorizado a la Administración Central mediante Acuerdo 646 de 2016, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, eleva la siguiente consulta a esta Dirección:

Sede Administrativa: Carrera 30 N° 25-90 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá  
Avenida Calle 17 N° 858-95 -  
Código Postal: 111611  
Teléfono (571) 338 5000 • Línea 155  
Correo electrónico: [impuestos@bogota.gov.co](mailto:impuestos@bogota.gov.co)  
• Nit. 899 999 061-9  
Bogotá Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

"(...) ¿ Es posible utilizar los recursos provenientes del cupo de endeudamiento y otras fuentes de destinación específica para financiar la prestación de servicios profesionales y otros gastos operativos asociados a los proyectos de inversión a los cuales les fueron asignadas apropiaciones presupuestales financiadas con cupo de endeudamiento y otras fuentes de destinación específica?"

## CONSIDERACIONES:

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

### 1- Naturaleza jurídica de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Establece el artículo 4 del Acuerdo 637 de 2016<sup>1</sup> que la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia es un organismo del sector central con autonomía administrativa y financiera, cabeza del Sector Seguridad, Convivencia y Justicia de la ciudad de Bogotá, Distrito Capital.

### 2- Ámbito de aplicación del Estatuto Orgánico de Presupuesto de Bogotá D. C., Decreto Distrital 714 de 1996)

El ámbito de aplicación del Estatuto Orgánico de Presupuesto de Bogotá D. C. se encuentra regulado en el artículo 2º del mencionado estatuto, en los siguientes términos:

*"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 la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia 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.

<sup>1</sup> "Por el cual se crean el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, se modifica parcialmente el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y se dictan otras disposiciones"

Sede Administrativa - Carrera 20 Nº  
26-50 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá  
Avenida Calle 17 Nº 658-95 -  
Código Postal: 111611  
Teléfono (57) 338 5060 - Línea 135  
Escribenos@ciudaddebogota.gov.co  
+ Tel: 3381 549 0018  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS

MAO



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Una vez aclarado lo anterior, podemos mencionar que el literal f del artículo 13 del Decreto Distrital 714 de 1996, Orgánico del Presupuesto, define el principio de programación integral, en los siguientes términos:

*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.*

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 hacendario Juan Camilo Restrepo en su Libro de Derecho Presupuestal Colombia<sup>3</sup>, se ha referido en los siguientes términos a este principio:

*“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 su 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

<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°  
25-90 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá  
Avenida Calle 17 N° 658-95 -  
Código Postal 111811  
Teléfono (571) 308 5000 - Línea 195  
secretaríahacienda@bogota.gov.co  
- Fax: 899 999 061-9  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

que resulten necesarios, entre otros, recursos humanos, físicos y financieros para que el proyecto funcione y se cumpla su objeto.

Así mismo, el Acuerdo 657 de 2016<sup>5</sup>, en su artículo 16, prescribe:

*Artículo 16. 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 regla contenida dentro de las Disposiciones Generales del Presupuesto Anual del Distrito Capital para la vigencia de 2017, es una concreción del Principio de la Programación Integral dispuesto en el Estatuto Presupuestal del Distrito Capital, el cual establece 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 en 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:*

(...)

<sup>5</sup> "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 2017 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*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.*

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

*Se les ha denominado rentas atadas, y 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 hacendística, 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. <sup>6</sup>*

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, si se trata de una renta 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.

## CONCLUSIÓN

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

***“¿Es posible utilizar los recursos provenientes del cupo de endeudamiento y otras fuentes de destinación específica para financiar la prestación de servicios profesionales y otros gastos operativos asociados a los proyectos de inversión a los cuales les fueron asignadas apropiaciones presupuestales financiadas con cupo de endeudamiento y otras fuentes de destinación específica?”***

Respuesta: Analizado el principio presupuestal de la Programación Integral previsto en el Estatuto Presupuestal del Distrito Capital, artículo 13 el Decreto 714 de 1996, el cual se concreta en una disposición del Presupuesto Anual de Distrito Capital que regula los

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-590/1992, M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.

Sede Administrativa: Carrera 30 Nº  
25-90 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá:  
Avenida Calle 17 Nº 65B-95 -  
Código Postal 111611  
Teléfono (571) 338 5000 - Línea 195  
Correo Electrónico: [SecretariaHacienda@bogota.gov.co](mailto:SecretariaHacienda@bogota.gov.co)  
- Fax: 899-999 051-9  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
**MEJOR**  
PARA TODOS

MAO



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

compromisos accesorios y obligaciones derivadas, artículo 16 del Acuerdo 657 de 2016, 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 que se atiende la obligación principal, sin importar que la fuente de los mismos sea de destinación específica o 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 de endeudamiento y otras fuentes de destinación específica, para financiar la prestación de servicios profesionales y otros gastos operativos.

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

Cordialmente

**LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO**  
Director Jurídico  
[lpazos@shd.gov.co](mailto:lpazos@shd.gov.co)

Radicado	2017 ER10272	
Reviso	Manuel Avila Olarte <i>MIO</i>	
Proyecto	Alfonso Suarez Ruiz	

Sede Administrativa: Carrera 30 N°  
25-90 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá  
Avenida Calle 17 N° 658-95 -  
Código Postal: 111611  
Teléfono (57) 338 5000 - Línea 155  
CORREOBOTAGO@BOGOTA.GOV.CO  
- No. 339 955 0000  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**