



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA 20-06-2018 03:11:04

Al Contestar Cite Este Nr.:2018IE15901 O 1 Fol:6 Anex:0

ORIGEN: Sd:103 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURIDICO/PAZOS GALIN  
DESTINO: DESPACHO DEL DIRECTOR DISTRITAL DE CRÉDITO PÚBLICO  
ASUNTO: CONCEPTO UTILIZACION RECURSOS DERIVADOS DE CUPO  
OBS: CLARA LUCIA MORALES P. Y SONIA LORENA RUSSI N.

Bogotá, D. C.

Doctor  
SERGIO ANDRÉS GÓMEZ NAVARRO  
Director Distrital de Crédito Público  
Secretaría Distrital de Hacienda  
Ciudad

### CONCEPTO

Referencia	No de Radicación 2018IE12564 del 22 de mayo de 2018
Tema	Utilización recursos derivados de cupo de endeudamiento
Descriptor	Cupo de endeudamiento global y flexible, exposición de motivos como requisito de trámite y justificación técnica y legal, financiación recursos fuente de crédito, proyectos de inversión indicativos.
Problema jurídico	<i>¿Es viable jurídicamente adicionar, sustituir o modificar la financiación de proyectos de inversión que inicialmente serían desarrollados con cargo a los recursos del crédito? ¿Qué carácter vinculante tienen las exposiciones de motivos y el documento técnico de los Acuerdos, donde se autoriza el cupo de endeudamiento cuando hacen referencia a proyectos específicos?</i>
Fuentes formales	Artículos 151 y 353 de la Constitución Política; Artículos 13 y 72 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital - Decreto Distrital 714 de 1996; artículo 22 del Decreto Distrital 216 de 2017 y los Acuerdos Distritales 646 de 2016 y 690 de 2017.

### IDENTIFICACIÓN CONSULTA

La consulta se realiza teniendo en cuenta que para el trámite de los Acuerdos Distritales 646 de 2016 y 690 de 2017, mediante los cuales se autorizaron cupos de endeudamiento para la Administración Central y los establecimientos públicos, la Administración enunció en las Exposiciones de Motivos y demás documentos técnicos solicitados por los concejales, proyectos de inversión que podrían ser financiados con recursos de crédito. En consonancia, se solicita determinar el carácter vinculante de las Exposiciones de Motivos y de los documentos técnicos ya citados.

### ANTECEDENTES

Tres entidades elevaron previamente consulta ante la Secretaría Distrital de Hacienda en relación con destinar a proyectos de inversión distintos o con alcances diferentes a los referidos en los trámites de los dos cupos de endeudamiento autorizados mediante los Acuerdos Distritales 646 de 2016 y 690 de 2017: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, Secretaría de Educación del Distrito y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDR.

La Dirección Distrital de Crédito Público a partir de dichas consultas solicita concepto jurídico, centrándose en dos preguntas:

Carrera 30 No. 25-90  
Código Postal 111311  
PBX (571) 338 5000  
Información: Línea 195  
www.haciendabogota.gov.co  
contactenos@shd.gov.co  
Nit. 859.999.051-9  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

¿Es viable jurídicamente adicionar, sustituir o modificar la financiación de proyectos de inversión que inicialmente serían desarrollados con cargo a los recursos del crédito?

¿Qué carácter vinculante tienen las exposiciones de motivos y el documento técnico de los Acuerdos, donde se autoriza el cupo de endeudamiento cuando hacen referencia a proyectos específicos?

### CONSIDERACIONES:

Con el fin de resolver sus preguntas se analizan tres aspectos del cupo de endeudamiento:

- a) Características y limitaciones del Cupo de Endeudamiento;
- b) Endeudamiento como fuente alternativa de financiación del Plan de Desarrollo;
- c) Soportes del trámite del proyecto de acuerdo de autorización del cupo de endeudamiento:

#### 1. Características y limitaciones del cupo de endeudamiento

Es pertinente iniciar precisando que las operaciones de crédito público, asimiladas y conexas se regulan por dos tipos de normas: la Orgánica presupuestal y la Marco especial de crédito público. La Constitución Política establece que la materia presupuestal se regula por “normas orgánicas” (artículos 151 y 345 ss.), mientras que la materia de crédito público por “normas marco” (artículo 150 numeral 19).

Las normas presupuestales han regulado el tema de crédito público desde el punto de vista de la capacidad fiscal y de la obligatoriedad de apropiar el servicio de la deuda.

Respecto de la capacidad fiscal, el Decreto Distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, dispuso como requisito previo la autorización del Cupo de Endeudamiento:

*“Artículo 72.- Del Cupo de Endeudamiento. El Concejo de acuerdo con las disposiciones legales y constitucionales vigentes, autorizará el cupo de endeudamiento del Distrito y de sus entidades descentralizadas, mediante la fijación para aquel y cada una de estas, de un monto global que constituye su capacidad máxima de endeudamiento. Dentro de dicho cupo, el Distrito y sus entidades descentralizadas podrán celebrar los respectivos contratos de empréstito o emitir bonos de deuda pública a que hubiere lugar. Cuando se agote el cupo autorizado, el Alcalde Mayor, mediante la presentación del respectivo Proyecto de Acuerdo, solicitará la fijación de uno nuevo para el Distrito o las diferentes entidades descentralizadas, según el caso. (...) (Subrayas fuera de texto)*

Así mismo, en el Decreto Distrital 216 de 2017, “Por el cual se reglamentan el Decreto 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones”,

Camera 30 No. 25-90  
Código Postal 111311  
PBX: (571) 338 5000  
Información: Línea 195  
[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)  
[contactencia@shd.gov.co](mailto:contactencia@shd.gov.co)  
Nº: 899.989.061-9  
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



el Gobierno Distrital adoptó las medidas que permiten la implementación de requisitos y la operatividad del Cupo de Endeudamiento Global.

El carácter “global” tiene como fundamento el Principio orgánico presupuestal de Unidad de Caja, según el cual **“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”** (Literal e) artículo 13 del Decreto Distrital 714 de 1996).

El carácter “global” del Cupo de Endeudamiento implica que su autorización no adjudica recursos por sector o entidad, ni prioriza algunos proyectos de inversión respecto a otros del Plan de Desarrollo, puesto que esta competencia debe ser ejercida a través de las normas por las cuales se expide el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Anual, según lo ordenado por los Capítulos 2 y 3 del Título XII de la Constitución Política, la Ley 152 de 1994, orgánicas de Planeación y el Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional.

Estas normas -Plan de Desarrollo y Presupuesto Anual- tienen procesos y requisitos reglados, desarrollados en un marco participativo en donde intervienen diferentes sectores, por lo que difieren del proceso y requisitos de una solicitud de Cupo de Endeudamiento, cuyo objeto es fijar un monto máximo de endeudamiento.

Pero incluso en dichas normas, los proyectos de inversión no son rígidos y obligatorios, en tanto su ejecución depende de factores jurídicos, técnicos y financieros y por lo tanto, se consideran indicativos, como lo ha sostenido el Consejo de Estado:

*“(…) Tal y como se expuso en la parte antecedente del presente escrito, el plan nacional de desarrollo es una herramienta estratégica de gestión, que permite estructurar una política económica razonada y armónica cuyo fundamento es el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.*

*(…)*

*De lo anteriormente expuesto, se deduce claramente que la ley del plan es de **carácter indicativo** pues tal y como ha manifestado la Corte Constitucional, no se presenta como un mandato sino más bien “como descripciones y recomendaciones”, que se instrumentarán en el curso del período para el cual se prevén, a través de mecanismos constitucional y legalmente establecidos…<sup>1</sup>” (Subrayado fuera de texto)*

Ha sido costumbre, no requisito legal, enunciar en la exposición de motivos los proyectos de inversión que posiblemente serán financiados con los créditos que se suscriban en virtud de la autorización del Cupo de Endeudamiento. Sin embargo, lo fundamental de la Exposición de motivos no es la destinación del Cupo sino la determinación de la necesidad y la certificación del cumplimiento de los requisitos legales.

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de mayo de 2002. Consejera ponente: Susana Montes de Echeverri.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

En este orden de ideas, la única restricción de la destinación de los ingresos provenientes del Cupo de Endeudamiento, es la establecida en el Parágrafo del artículo 2° de la Ley 358 de 1997, según la cual *“las operaciones de crédito público de que trata la presente Ley deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión. Se exceptúan de lo anterior los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnizaciones de personal en proceso de reducción de planta”*. No obstante, el Concejo puede establecer límites o restricciones en el articulado, tal como se evidencia en el artículo 3 del Acuerdo Distrital 646 de 2016.

Adicionalmente, aunque se enuncien proyectos de inversión, se debe precisar que la fuente crédito es una alternativa de financiación, no obligatoria y supeditada a ciertas condiciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 del Decreto Nacional 111 de 1996 y reiterado por el artículo 38 del Decreto Distrital 714 de 1996:

*“Los recursos del crédito se utilizarán teniendo en cuenta la situación de liquidez de la Tesorería, las condiciones de los créditos y la situación macroeconómica”.*

Sobre este punto, la Procuraduría General de la Nación en la Circular 26 del 5 de septiembre de 2011, señala:

*“(…) Así mismo, para no incurrir en pago de intereses innecesarios, la contratación y desembolsos de los créditos deben atender al cronograma de ejecución de los proyectos a financiar con dichos recursos y la estimación del flujo de pagos (PAC- Programa Anual Mensualizado de caja) de las obligaciones contraídas. En aquellos casos en que la entidad territorial cuenta con alta liquidez, es aconsejable considerar los costos de oportunidad que representa la contratación y desembolso de créditos<sup>2</sup>. (Subrayado fuera de texto)*

En consecuencia, teniendo en cuenta el carácter global del cupo y la flexibilidad con la que deben manejarse sus recursos, se destaca que los proyectos de inversión que se mencionan en el trámite de un Cupo de Endeudamiento son referentes, descritos a título enunciativo, y que obedecen a unas características que permiten su financiamiento a través de fuente crédito; razón por la cual, es completamente razonable que los mismos sean adicionados, sustituidos o modificados.

## 2. Endeudamiento como fuente alternativa de financiación del Plan de Desarrollo

Los artículos 6 y 7 de la Ley 152 de 1994, Ley orgánica del Plan de Desarrollo, establecieron la obligación de incluir en el Plan de Inversiones de los Planes de Desarrollo la proyección de los recursos financieros para su ejecución y los presupuestos plurianuales (proyección de costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos).

<sup>2</sup> Procuraduría General de la Nación. Circular 026 del 5 de septiembre de 2011.



Corresponde a la Secretaría Distrital de Hacienda orientar y liderar la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas hacendarias y de la planeación y programación fiscal para la operación sostenible del Distrito Capital y el financiamiento de los planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas, en virtud de lo establecido en el artículo 62 del Acuerdo Distrital 257 de 2006.

En cumplimiento de dicha orden, los artículos 130 y 135 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, Plan de Desarrollo Distrital 2016 – 2020 “Bogotá Mejor para Todos”, ubicado en la Parte II - Plan Plurianual de Inversiones, dispusieron que el endeudamiento sería una de las fuentes de su financiación:

*“Artículo 135. Endeudamiento El endeudamiento es una de las alternativas que complementan a los ingresos corrientes en la financiación de las obras de infraestructura y proyectos de inversión del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”. Es así como los recursos del crédito estimados para el período 2016-2020 ascienden a \$5,1 billones, que equivalen a 2,3% del PIB distrital de 2016. Dado esto, la Administración presentará al Honorable Concejo Distrital un proyecto de acuerdo con un cupo de endeudamiento global y flexible que se armonice con los cupos previamente aprobados dando continuidad a los proyectos financiados con los mismos. Así, las proyecciones del endeudamiento se ajustan plenamente a los límites y criterios de sostenibilidad de la deuda establecidos por la Ley 358 de 1997, cuyo límite es de 80% del saldo de la deuda sobre los ingresos corrientes ajustados, y el de capacidad de pago, que fija un nivel máximo de 40% de los intereses sobre el ahorro corriente ajustado.*

(...) (Subrayas fuera de texto)

En relación con lo anterior, conviene citar el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018 – 2028 del Distrito Capital, donde se manifiesta frente al endeudamiento que:

*“(...) los ingresos fiscales determinan el nivel de gasto que es sostenible en el mediano y largo plazo. De allí que se busca aumentar aquellos ingresos que podrían considerarse como permanentes o recurrentes, con el fin de mantener el nivel de gasto que asegura el funcionamiento de la administración, la implementación de los programas y políticas públicas, y la inversión que garantiza la infraestructura requerida para la prestación de servicios básicos. Aun así, la financiación de grandes proyectos o la implementación de políticas de largo plazo, que implican un esfuerzo de gasto público adicional, llevan a que los gobiernos consideren fuentes de recursos alternativas para atender un nivel de gasto más alto. Entre estas fuentes alternativas de ingresos la Administración ha considerado el uso estratégico de sus activos y la utilización del cupo de endeudamiento para financiar la formación bruta de capital fijo, así como la promoción de iniciativas de Asociaciones Público Privadas -APP- que permitan la vinculación del capital privado en la provisión de bienes y servicios.*

*Los recursos del cupo de endeudamiento (\$6,96 billones) complementarán las necesidades de financiación del Plan de Desarrollo Distrital 2016 – 2020 “Bogotá Mejor para Todos”, orientadas a mejorar la infraestructura, y que, como resultado, contribuirán a la reactivación del crecimiento económico y a la generación de empleo, (...).”* (Subrayas fuera de texto)



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

En consecuencia, el cupo de endeudamiento es global y flexible y es una de las alternativas del financiamiento de los planes y programas del Plan de Desarrollo, que complementa a los ingresos corrientes, debiendo en todo caso preservar la capacidad de pago de la ciudad y la sostenibilidad de las finanzas distritales, misión en cabeza exclusiva de la Secretaría Distrital Hacienda.

### 3. Soportes del trámite del proyecto de acuerdo de Cupo de Endeudamiento

Respecto de los soportes se analizarán los siguientes aspectos: i) soportes pertinentes para efectos de obtener la autorización del Cupo de Endeudamiento, ii) carácter de la exposición de motivos y los documentos técnicos, iii) elementos de los Acuerdos 646 de 2016 y 690 de 2017 que dan cuenta de la flexibilidad en el manejo de los recursos fuente crédito.

#### 3.1 Soportes para la autorización del cupo

El artículo 68 del Acuerdo Distrital 348 de 2008, “*Por el cual se expide el reglamento interno del Concejo de Bogotá, Distrito Capital*”, señala que “Los proyectos de Acuerdos deben ir acompañados de una **exposición de motivos** que debe contener como mínimo: a) *Sustento jurídico*, b) *Razones del proyecto*, c) *Los alcances del mismo y las demás consideraciones que exponga su autor*, d). *Costos fiscales del proyecto*.”

En este marco, la información pertinente para solicitar una autorización de Cupo de Endeudamiento, incluye la exposición de los siguientes elementos:

- a) **Necesidades del endeudamiento:** justificación del requerimiento de ingresos de capital, no corrientes, necesario para completar el financiamiento de los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo.
- b) **Capacidad de endeudamiento:** cumplimiento de requisitos e indicadores legales.
- c) **Descripción del endeudamiento actual:** perfil de la deuda (plazos e intereses) y proyecciones de requerimientos presupuestales para el servicio de la deuda;
- d) **Monto de cupo solicitado:** la justificación de este monto se realiza con base en proyecciones, estimaciones o supuestos, calculados según las perspectivas económicas, y según el comportamiento histórico de los recursos del Distrito Capital.

La información presentada por la Administración a consideración del Concejo está supeditada a ajustes derivados de las variaciones macroeconómicas nacionales y distritales, así como de externalidades que pueden afectar las estimaciones inicialmente proyectadas y la priorización anual de los proyectos a través de los acuerdos anuales de presupuesto.



### 3.2 Exposición de Motivos y documentos técnicos- Carácter

Respecto de la consulta sobre el carácter vinculante de la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo, a través del cual se autoriza el Cupo de Endeudamiento, es necesario precisar que dicho carácter solo se predica de la norma positiva y no de sus documentos soportes, los cuales únicamente son fuente interpretativa.

En consecuencia, lo informado por parte de la Administración en la Exposición de Motivos y en los documentos técnicos, no tiene carácter vinculante, puesto que es una justificación técnico legal, cuyo fin es explicar al Concejo Distrital, de manera suficiente, lo concerniente sobre la materia. En este caso lo pertinente es la necesidad de los recursos no corrientes y la certificación del cumplimiento de los requisitos legales, entre ellos la capacidad de endeudamiento.

Adicionalmente, en cuanto a la Exposición de Motivos se destaca que esta puede analizarse desde dos perspectivas:

- a) Formal, en tanto su presentación es un requisito de trámite para la radicación del proyecto de Acuerdo ante el Concejo Distrital, según lo dispone el artículo 68 de Acuerdo Distrital 348 de 2008. Al respecto, el Consejo de Estado ha afirmado que:

*"(...) Si un acto administrativo debe ser o no motivado es un problema de forma. Por esa razón, la Sala ha señalado que cuando la Constitución o la Ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada, se está condicionando la forma del acto administrativo. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en el vicio de expedición irregular"*. (...) (Subrayado fuera de texto).

- b) Sustancial, en relación con la información necesaria y pertinente que sirvió de soporte para adoptar la decisión materia del Acuerdo y que pese a no tener carácter vinculante es útil como criterio de "interpretación teleológica"<sup>4</sup>. Sobre este punto, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

*"(...) Para el entendimiento más cabal de los anteriores señalamientos legales, la Corte acude a historia de su consagración. Sobre este aspecto encuentra que en la exposición de motivos al proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, se establece el espíritu que animó al legislador a expedir la Ley (...)"*<sup>5</sup>. (Subrayado fuera de texto).

Debe destacarse que, en su trámite ante el Concejo, además de la Exposición de Motivos se presentaron "documentos técnicos" que la complementan y que en cuanto a lo sustancial cumplen con las mismas funciones: informativa e interpretativa.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Cuarta. Sentencia del 30 de enero de 2014. Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>4</sup> Esta misma postura fue fijada en el concepto 2013EE96339 del 21 de mayo de 2013, emitido por la Dirección Distrital de Crédito Público de la Secretaría Distrital de Hacienda.

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-714 de 2006.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

En conclusión, en materia de Cupo de Endeudamiento, el carácter vinculante sólo lo tiene el articulado de los Acuerdos aprobados por el Concejo Distrital, en los que se hizo referencia exclusiva a la financiación de las inversiones del Plan de Desarrollo vigente:

*“Artículo Primero: Se autoriza **un cupo de endeudamiento global** para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital en la suma de (...) o su equivalente en otras monedas, con el fin de armonizar y **financiar las inversiones del Plan de Desarrollo**”.* (Subrayado fuera de texto)

### 3.3 Elementos de los soportes de los Acuerdos 646 de 2016 y 690 de 2017 que dan cuenta de la flexibilidad en el manejo de los recursos fuente crédito

En complemento a lo anterior, se transcriben los apartes pertinentes en los soportes del trámite, respecto de los dos Acuerdos que autorizaron Cupo de Endeudamiento, Acuerdos 646 de 2016 y 690 de 2017.

#### a) Acuerdo Distrital 646 de 2016

En el articulado del Acuerdo 646 de 2016 no se hace mención de proyectos de inversión específicos. Revisada su exposición de motivos tampoco se observó destinaciones restrictivas, por el contrario se informa que el recurso proveniente del crédito “*será destinado **principalmente** a financiar parcialmente los programas y proyectos contemplados en el sector de movilidad, así como el desarrollo de infraestructura que permita el cumplimiento de las metas relacionadas con la cobertura de equipamientos en los sectores de Educación, Ambiente, Seguridad, Recreación y Deporte y Salud, así como recursos en el sector Hacienda para la estructuración de proyectos bajo Alianzas Público Privadas*”. (Subrayado fuera de texto)

#### b) Acuerdo Distrital 690 de 2017

En el articulado del Acuerdo 690 de 2017 no se hace mención de proyectos de inversión específicos. Revisada su exposición de motivos tampoco se observó destinaciones restrictivas:

*“Dichos recursos se destinarán en el marco de lo establecido en la Ley 358 de 1997, a la financiación de proyectos de inversión contemplados en el plan de desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, los cuales buscan dar cumplimiento principalmente a las metas establecidas en los pilares y ejes transversales: Democracia Urbana, Igualdad y Calidad de Vida, Sostenibilidad Ambiental Basada en Eficiencia Energética y Gobierno Legítimo, fortalecimiento Local y eficiencia.*

(...)

*Finalmente, tal y como se presenta dentro de la Estrategia Financiera del Plan de Desarrollo, el endeudamiento contemplado en la misma, será destinado principalmente a financiar (...) el desarrollo de infraestructura que permita el cumplimiento de las metas relacionadas con la cobertura de equipamientos en los sectores de Educación, Ambiente, Seguridad, Recreación y Deporte y Salud, así como recursos en el sector Gestión Pública*





para la estructuración de proyectos bajo Alianzas Público Privadas<sup>6</sup>. (Subrayado fuera de texto)

Debe destacarse que, en las exposiciones de motivos se encuentra la expresión “Dentro de este grupo de inversiones se tienen previstas las siguientes:” (...) lo que reitera su carácter indicativo y enunciativo, mas no taxativo ni restrictivo.

- Documento técnico del Acuerdo Distrital 690 de 2017

Se transcriben apartes relevantes del Documento Técnico del cupo de endeudamiento solicitado por los concejales en el trámite de aprobación del Acuerdo 690 de 2017:

**Cuadro No. 1 Necesidades adicionales de cupo**

Entidad	Necesidades adicionales de cupo	Descripción
- Instituto Distrital de Recreación y Deporte	400.000	Construcción de centros deportivos, recreativos y culturales para fortalecer la posibilidad de encuentros ciudadanos
- Secretaría de Educación del Distrito	210.000	Ampliar la infraestructura educativa mediante compra de lotes y/o construcción propia de la SED o bajo la modalidad de cofinanciación.
- Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia	100.000	Sede MEBOG

Cifras en millones de pesos.

Fuente: Cifras reportadas por las entidades ejecutoras.

**Instituto Distrital de Recreación y Deporte (\$400.000 millones)**  
**a). Parques (\$100.000 millones)**

(...) Esta situación motiva una solicitud de asignación adicional por \$100.000 millones destinados a cubrir las necesidades del Sistema Distrital de Parques y del Sistema de Equipamientos Deportivos que son contemplados en Plan de Ordenamiento Territorial y a su vez dan cumplimiento a las metas del Plan de Desarrollo.

**Secretaría de Educación del Distrito (\$210.000 millones)**

EL cupo de endeudamiento aprobado mediante Acuerdo 646 de 2016, contemplaba para la Secretaría de Educación recursos para ampliar la infraestructura educativa (...), se hace necesario ampliar el cupo de endeudamiento para la SED en \$210.000 millones de pesos que se sumarían a los ya aprobados por el Acuerdo 646 de 2016 y que complementarían de manera indicativa inversiones tales como:

<sup>6</sup> ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ. Exposición de motivos del Acuerdo Distrital 690 de 2017.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

- *Compra de lotes*
- *Obra e interventoría Ciudad de Techo*
- *Concurso diseño Argelia*
- *Obra e interventoría Piloto Fátima*
- ***Dotaciones para infraestructura nueva y Restituciones***
- *Obra e interventoría Carlos Arango Vélez*
- *Colombia Viva*
- *Nuevo Chile*
- *Próspero Pinzón*
- *Adiciones contratos en curso*
- *Bolonia*
- *Metrovivienda*
- *Argelia 1*
- *Sierra Morena 1*
- *Sierra Morena 2 Curva*
- *Lotes, diseño y obra de los colegios restantes*

#### **Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia (\$100.000 Millones)**

*El edificio del comando de la Policía Metropolitana de Bogotá (...) se constituye en un equipamiento de seguridad de vital importancia para la Administración Distrital y la Policía Metropolitana de Bogotá (...)*

*El estimativo preliminar del costo de la edificación se realiza teniendo en cuenta tres actividades principales:*

- *Reforzamiento estructural por \$20.000 millones. El detalle del tipo de reforzamiento a implementar será producto de una consultoría previa que se encuentra en etapa de estructuración.*
- *Instalaciones técnicas, complementarias y de uso integral por \$56.923 millones. Estas obras comprenden todas las redes e instalaciones de servicios públicos, sistemas especializados de voz y datos, acabados, y en general, todas las actividades para entregar la edificación con uso funcional, es decir, terminada la obra.*
- *Administración, imprevistos y utilidades por \$23.077 millones. Se adopta un valor de 30% sobre el valor de los costos directos correspondientes al reforzamiento estructural más las instalaciones técnicas, obras complementarias y de uso integral". (subrayas fuera del texto)*

Como se observa, tanto en la exposición de motivos, como en el documento técnico sólo se mencionan como referentes algunos proyectos de inversión, a cargo de las entidades distritales, por lo que se considera posible sustituir, adicionar y modificar la financiación de los proyectos de inversión enunciados en los documentos soportes de los trámites de solicitud de cupo de endeudamiento.

Sumado al hecho que, en los Acuerdos Distritales 646 de 2016 y 690 de 2017, no se establece la obligatoriedad de ejecutar con cargo al Cupo de Endeudamiento proyectos de inversión específicos.

Carrera 30 No. 25-90  
Código Postal 111311  
PBX: (571) 338 5000  
Información: Línea 195  
www.haciendabogota.gov.co  
contactenos@shd.gov.co  
NIT. 899.999.061-9  
Bogotá. Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



## CONCLUSIONES

1. El Cupo de Endeudamiento es una fuente alternativa de financiación del Plan de Desarrollo. Este cupo tiene un carácter global y flexible, en la medida en que su destinación y utilización, además de orientarse por el principio presupuestal de la "Unidad de Caja", está supeditada a múltiples variables como las condiciones de liquidez de la Administración y ajustes derivados de las variaciones macroeconómicas nacionales y distritales, así como de externalidades que pueden afectar las estimaciones inicialmente proyectadas y a las priorizaciones posteriores de presupuestos anuales.

Lo anterior, se corrobora en el hecho que el articulado de los Acuerdos Distritales 646 de 2016 y 690 de 2017 sólo establecen como objetivo el financiamiento las inversiones del Plan de Desarrollo, sin referirse de manera restrictiva a determinados proyectos de inversión; razón por la cual, se reitera el carácter enunciativo de los proyectos descritos en las exposiciones de motivos de los Acuerdos a través de los cuales se autoriza el cupo de endeudamiento.

2. La exposición de motivos del Acuerdo que autoriza el cupo de endeudamiento y los documentos técnicos que la acompañan, no son una fuente formal de derecho; sus únicas funciones son de carácter informativo e interpretativo.

En oposición a lo anterior, se precisa que el carácter vinculante sólo resulta predicable del articulado de los Acuerdos mediante los cuales se autoriza el Cupo.

3. Es posible adicionar, sustituir o modificar la financiación de proyectos de inversión que inicialmente serían desarrollados con cargo a los recursos del crédito, habida cuenta del carácter meramente enunciativos de estos proyectos.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informar de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO  
Director Jurídico

Revisó: Manuel Ávila Olarte

Proyectó: Sonia Lorena Russi Noguera / Clara Lucía Morales Posso

