



Pública Reservada
223200-24-3

Bogotá, D. C.

Doctor
Juan Ramón Jiménez Osorio
Gerente jurídico
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP
Av. Calle 24 No. 37-15
899.999.094-1
irjimenezos@acueducto.com.co
Ciudad

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 28.10.2025 16:25:47
Al Contestar Cite este Nr: 2025EE776302O1 Fol: 10 Anex: 0
ORIGEN:SUBD. JURIDICA HACIENDA / PEDRO ANDRES
CUELLAR TRUJILLO
DESTINO:EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE
BOGOTÁ ESP / JUAN RAMON JIMENEZ OSORIO / JUAN
RAMON JIMENEZ
ASUNTO: Concepto Jurídico. Cupo de endeudamiento # uso de
saldo no comprometidos - empresa industrial y comercial del
Distrito Capital. Referencia 2025ER258998O1
OBS: RADICACION VIRTUAL



CONCEPTO

Radicado Solicitud	2025ER258998O1
Descriptor general	Crédito público
Descriptores especiales	Cupo de endeudamiento – uso de saldo no comprometidos - empresa industrial y comercial del Distrito Capital
Problema jurídico	¿Se puede entender que el cupo global aprobado mediante Acuerdo 840 de 2022, se puede utilizar de manera diferente a lo expuesto en los documentos técnicos que antecedieron, tal y como se indica en el concepto emitido por la Secretaría Distrital de Hacienda en el oficio 2013EE96339 del 21 de mayo de 2013, a la luz de la normativa vigente?
Fuentes formales	Decreto 714 de 1996 Decreto Distrital 662 de 2018 Decreto 192 de 2021 Corte Constitucional. Sentencia C-439 del 17 de agosto de 2012 Concepto 2013EE96339 del 21 de mayo de 2013, la Dirección Distrital de Crédito Público - SHD

1. IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

El gerente jurídico de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá eleva solicitud de concepto dirigida a que se resuelva el siguiente interrogante:

¿Se puede entender que el cupo global aprobado mediante Acuerdo 840 de 2022, se puede utilizar de manera diferente a lo expuesto en los documentos técnicos que antecedieron, tal y como se indica en el concepto emitido por la Secretaría Distrital de Hacienda en el oficio 2013EE96339 del 21 de mayo de 2013, a la luz de la normativa vigente?

2. ANTECEDENTES

Precisa que en abril de 2022, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá estructuró un documento para soportar la solicitud del cupo de endeudamiento, en el cual concluyó que se requería un nuevo cupo de endeudamiento por valor de COP \$3.85 billones de 2022, con destino a la financiación de la construcción de la PTAR Canoas, por valor de COP \$2,85 Billones de 2022, y para atender los proyectos en estado de maduración, por

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Pública Reservada

cerca de COP 1 Billón, que venían programados con cargo al cupo aprobado en el Acuerdo Distrital 680 de 2017.

Luego de los trámites al interior de la empresa y los correspondientes ante el Concejo de Bogotá, el 13 de junio de 2022 fue expedido el Acuerdo Distrital 840 de 2022¹ que en su artículo 5º dijo: “[a]utorizar un cupo de endeudamiento global a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP (EAAB-ESP), por valor de TRES BILLONES OCHOCIENTOS VEINTISEIS MIL TRESCIENTOS QUINCE MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2022 (\$3.826.315.000.000), o su equivalente en otras monedas.”

En el mismo artículo se precisó que dicho cupo respaldará la celebración de operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, o ambas, así como operaciones asimiladas a las anteriores, destinadas al financiamiento del plan de inversiones de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP (EAAB-ESP), sujeto al cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre la materia. En su parágrafo se dijo que los saldos del cupo de endeudamiento autorizado mediante el artículo primero del Acuerdo Distrital 680 de 2017, que no fueron comprometidos presupuestalmente al 13 de junio de 2022 se entienden agotados y, en consecuencia, no se podrán adquirir nuevos compromisos con base en dicha autorización.

Al informar la situación actual del cupo de endeudamiento otorgado mediante el Acuerdo Distrital 840 de 2022, dijo que se ha venido afectando con la ejecución del plan de inversiones de la EAAB - ESP, y a la fecha existe un saldo pendiente de afectación de este cupo por valor de \$3,39 billones, que es equivalente a la suma de \$2,85 billones de pesos constantes de 2022. Precisa que, en 2022, se estimó que para la financiación del proyecto de la PTAR Canoas, se requería un endeudamiento de la empresa por un monto equivalente a \$2,85 billones de pesos constantes de 2022, aproximadamente USD 700 millones.

Menciona que la necesidad de recursos del crédito asciende a aproximadamente USD 350 millones y que la reducción en los requerimientos de endeudamiento obedece principalmente a dos factores: 1) la modificación del cronograma de inicio del contrato para la construcción y posterior operación de la PTAR Canoas. Esto ha generado que, al momento de iniciar los pagos de inversión al concesionario, se disponga de mayores recursos acumulados provenientes de los convenios de cofinanciación, así como de rendimientos financieros derivados de los aportes ya efectuados y; 2) a la actualización de la estructuración financiera realizada en 2025, por lo cual, incorporó estos nuevos flujos y supuestos, permitiendo optimizar el uso de los aportes públicos y, en consecuencia, reducir el nivel de endeudamiento requerido por el proyecto.

Concluye que debido al saldo del cupo de endeudamiento no afectado y las actuales proyecciones de financiamiento para el proyecto PTAR Canoas, después de afectar el cupo

¹ Por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento para la administración central y los establecimientos públicos del Distrito Capital y a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) – ESP y se dictan otras disposiciones”

Pública Reservada

de endeudamiento por los recursos requeridos para la ejecución del proyecto, aún quedaría un saldo del cupo de endeudamiento libre de afectación.

Aclaró que en la actualidad la empresa ha definido un plan de inversiones para el período 2026-2028, que comprende la ejecución de proyectos de inversión² inscritos en el Banco de Programas y Proyectos Distrital.

Para la ejecución de estos proyectos de inversión, afirma, se requiere de recursos de crédito para complementar las fuentes de financiamiento. Manifiesta que esta necesidad de recursos puede ser cubierta de forma suficiente con el saldo del cupo de endeudamiento del Acuerdo Distrital 840 de 2022, que quedará libre de afectación después de que se suscriban los compromisos correspondientes al proyecto PTAR Canoas.

Precisa que mediante Concepto 2013EE96339 del 21 de mayo de 2013, la Dirección Distrital de Crédito Público dio respuesta a una solicitud elevada por el gerente financiero de la Empresa, sobre la eventual utilización del cupo de endeudamiento autorizado por el Concejo de Bogotá en proyectos diferentes a los que fueron contemplados en la exposición de motivos de este.

En dicho concepto, luego de analizarse el artículo 72 del Decreto Distrital 714 de 1996 y el artículo 18 del Decreto Distrital 390 de 2008, así como el Acuerdo 467 de 2011 y su exposición de motivos, se concluyó que “(...) como quiera que la solicitud de la EAAB se refiere a la posibilidad de apropiar el saldo del cupo de endeudamiento para financiar proyectos diferentes a los contemplados en la exposición de motivos del Acuerdo 467 de 2011, este Despacho estima que la exposición de motivos aludida no constituye una fuente formal del derecho, y por ende solo dio una (sic) valor interpretativo al texto original del articulado del proyecto inicialmente presentado por la Administración (...) Así los hechos, se considera que la EAAB debe evaluar si el saldo pendiente de ejecutar del endeudamiento autorizado por el Acuerdo 467 de 2011, resulta suficiente para financiar los proyectos previstos en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” dentro de un límite. En tal caso, podría utilizarse tal remanente, de lo contrario, debe darse aplicación al literal f del artículo 18 del Decreto 390 de 2008, Reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital (...)”.

Precisa que ese concepto se expidió cuando estaba vigente el artículo 18 del Decreto Distrital 390 de 2008³ y que dicho decreto fue derogado por el artículo 42 del Decreto

² 1) 7530: Construcción de la infraestructura para la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado en el área de cobertura de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C.; 2)7533: Renovación de la infraestructura para la prestación de servicios de acueducto alcantarillado pluvial y sanitario en el área de cobertura de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C.; 3) 7535: Implementación de acciones para el saneamiento del Río Bogotá en el área de cobertura de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado en Bogotá D.C.4) 7537: Mejoramiento hidráulico y recuperación ambiental de humedales, quebradas, ríos y cuencas abastecedoras en el área de cobertura de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C. y 5)7538: Implementación de acciones para el fortalecimiento administrativo y operativo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C.

³ “Por el cual se reglamentan los Acuerdos Orgánicos de Presupuesto 24 de 1995 y 20 de 1996, en materia de tesorería y crédito público y se dictan otras disposiciones”

Pública Reservada

Distrital 234 de 2015, el cual, a su vez, fue derogado por el Decreto Distrital 192 de 2021, el cual se encuentra vigente.

Asevera que el artículo de cupo de endeudamiento del decreto del año 2021 incluyó dos párrafos a las reglas establecidas para el manejo del cupo de endeudamiento, indicando que se incrementará en igual cuantía la disponibilidad del cupo legal afectado para su nueva utilización bajo dos hipótesis: i) los montos que se afecten y no se contraten, ii) los que se contraten y se cancelen por no utilización.

Por lo anteriormente expuesto, y bajo el entendido de que hay saldo disponible del cupo de endeudamiento debido a las nuevas proyecciones que indican que el endeudamiento será menor a lo presupuestado y que la Empresa tiene proyectos por ejecutar dentro de su plan de inversión que requieren ser financiados, preguntan si se puede entender que el cupo global aprobado mediante Acuerdo 840 de 2022, se puede utilizar de manera diferente a lo expuesto en los documentos técnicos que antecedieron, tal y como se indica en el concepto emitido por la Secretaría Distrital de Hacienda en el oficio 2013EE96339 del 21 de mayo de 2013, a la luz de la normativa vigente.

3. CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, para resolver su solicitud de concepto, esta Dirección Jurídica procederá a; 1) precisar previamente la normativa aplicable al asunto bajo consulta; 2) a pronunciarse sobre el cupo de endeudamiento y 3) conclusiones.

1. Cuestión previa

El oficio 2013EE96339 del 21 de mayo de 2013 fue expedido con fundamento en la normativa que se encontraba vigente en ese momento, es decir, cuando era aplicable el Decreto 390 de 2008 “ Por el cual se reglamentan los Acuerdos Orgánicos de Presupuesto 24 de 1995 y 20 de 1996, en materia de tesorería y crédito público y se dictan otras disposiciones”.

Sin embargo, este fue derogado por el artículo 42 del Decreto Distrital 234 de 2015⁴ que luego de diversas derogatorias nos llevó al actual Decreto Distrital 192 de 2021, reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

Con todo, se debe tener presente que en medio de la derogatoria de otros decretos y la expedición del Decreto Distrital 192 de 2021, en el año 2018 se emitió el Decreto Distrital 662 de 2018, a través del cual fueron reglamentadas y establecidas las directrices y controles en el proceso presupuestal de las Empresas Distritales.

El campo de aplicación de este decreto, según lo descrito en su artículo 1, es el siguiente:

⁴ Modificado por el Decreto 286 de 2016, Derogado por el art. 39, Decreto Distrital 216 de 2017

Pública Reservada

ARTÍCULO 1º. CONTENIDO Y CAMPO DE APLICACIÓN. El presente Decreto constituye el reglamento que regula el proceso presupuestal de las entidades descentralizadas vinculadas al nivel central, Empresas Sociales del Estado o Empresas Distritales no financieras, a que se refiere el artículo 2º del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto Distrital 714 de 1996.

Dentro de estas empresas se encuentran: Empresas Industriales y Comerciales del Distrito (EICD) societarias y no societarias, Sociedades Públicas, Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de EICD, Sociedades Limitadas o por Acciones Públicas del orden Distrital sujetas al régimen de EICD, Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios en cuyo capital el Distrito o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más y, Empresas Sociales del Estado (ESE) constituidas como una categoría especial de entidad pública descentralizada del orden Distrital.

Teniendo en cuenta que el artículo 3 del Acuerdo 005 de 2019⁵ expedido por la Junta Directiva de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP señala que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - ESP es una empresa industrial y comercial del Distrito Capital, de carácter oficial prestadora de servicios públicos domiciliarios, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, se encuentra cobijada por el Decreto Distrital 662 de 2018.

Esto quiere decir, que, así se haya expedido el Decreto Distrital 192 de 2021, el régimen aplicable a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB es el referido Decreto Distrital 662 de 2018, por tratarse de una norma especial⁶ para las Empresas Distritales que prima sobre el Decreto Distrital 192 de 2021 y, de otro lado, porque no fue derogado expresamente por este último.

Una vez precisado que la norma aplicable para analizar su solicitud de concepto es el Decreto Distrital 662 de 2018, se procederá a resolverla en el numeral siguiente.

2. Del cupo de endeudamiento

El artículo 72 del Decreto Distrital 714 de 1996⁷ sobre el cupo de endeudamiento determinó lo siguiente:

ARTÍCULO 72º.- 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 éstas de un monto global que constituye, su capacidad máxima de endeudamiento.** Dentro de dicho cupo, el Distrito y sus entidades descentralizadas podrán celebrar los

⁵ "Por el cual se actualiza el marco estatutario de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-ESP"

⁶ "[...]6.5. Así las cosas, frente a este último criterio, el de especialidad, cabe entonces entender que el mismo opera con un propósito de ordenación legislativa entre normas de igual jerarquía, en el sentido que, ante dos disposiciones incompatibles, una general y una especial, permite darle prevalencia a la segunda, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial. Ello, sobre la base de que la norma especial sustrae o excluye una parte de la materia gobernada por la ley de mayor amplitud regulatoria, para someterla a una regulación diferente y específica, sea esta contraria o contradictoria, que prevalece sobre la otra. Corte Constitucional. Sentencia C-439 del 17 de agosto de 2012. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷ 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"

Pública Reservada

respectivos Contratos de empréstito o emitir los 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, con plazo determinado y condiciones para su pago. (Acuerdo 24 de 1995 , art. 63º)

Adicionalmente, el Decreto Distrital 662 de 2018⁸, contentivo de las directrices y controles en el proceso presupuestal de la Empresas Distritales, en el artículo 38 sobre el cupo de endeudamiento de las entidades sujetas a ese régimen, dispone:

ARTÍCULO 48º. CUPO DE ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES SUJETAS A ESTE DECRETO. Para efectos de lo previsto en los artículos 63 y 64 del Acuerdo 24 de 1995, compilados por los artículos 72 y 73 del Decreto Distrital 714 de 1996, se seguirán las siguientes reglas:

a. El Concejo Distrital autorizará mediante acuerdo el cupo de endeudamiento de cada una de las Empresas de Distrito Capital, como un monto global que constituye la respectiva capacidad máxima de endeudamiento y autoriza su utilización para una o más vigencias fiscales.

Las entidades descentralizadas del Distrito en donde éste tenga una participación pública inferior al 90% únicamente requerirán para efectos de la celebración de operaciones de endeudamiento, la autorización de su Junta Directiva. En todo caso deberán adelantar el procedimiento contenido en el Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, al realizar las operaciones de crédito público.

b. El cupo de endeudamiento puede ser utilizado mediante la realización de las diversas operaciones de crédito público y asimiladas autorizadas en la normatividad vigente.

c. Las Empresas serán responsables de la gestión de su cupo de endeudamiento ante las autoridades competentes.

d. La utilización del cupo de endeudamiento será registrada por la respectiva entidad en la fecha en que se firme el contrato. Cuando se trate de emisión y colocación de títulos de deuda pública, el registro se realizará en la fecha de colocación de los mismos por parte de las Empresas.

e. Cuando los saldos del cupo de endeudamiento sean insuficientes para atender las inversiones de los proyectos de infraestructura de las entidades a que se refiere el presente Decreto, financiada con recursos del crédito, se entenderá agotado dicho cupo y en consecuencia se podrá solicitar al Concejo Distrital uno nuevo.

PARÁGRAFO. Cuando las Empresas del Distrito Capital requieran celebrar operaciones relacionadas con crédito público externo o interno, con plazo mayor a un año, para atender gastos diferentes a inversión, deberán cumplir con las condiciones y criterios establecidos en el Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015 o la norma que la modifique, adicione o sustituya, sin perjuicio de las autorizaciones legales, estatutarias y demás trámites que sean requeridos. (Subrayas fuera de texto)

⁸ Por el cual se reglamenta y se establecen directrices y controles en el proceso presupuestal de las Empresas Distritales

Pública Reservada

Como se desprende del aparte anterior el cupo de endeudamiento de cada una de las empresas distritales se autoriza como un monto global que constituye la respectiva capacidad máxima de endeudamiento.

En tal sentido, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB⁹ como empresa industrial y comercial del Distrito Capital del nivel descentralizado, debe entender que el cupo de endeudamiento autorizado en el Acuerdo Distrital 840 de 2022 es global y susceptible de utilizarse o agotarse con la celebración de diversas operaciones de crédito público externo o interno y con operaciones asimiladas a estas.

Adicionalmente, dicho cupo estará destinado al financiamiento del plan de inversiones de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP (EAAB-ESP), tal y como se señaló en el artículo 5¹⁰ del citado acuerdo.

Al revisar el referido Acuerdo 840 de 2022, y en línea con lo expuesto en el Oficio 2013EE96339O1, en ninguno de los artículos se mencionó proyecto, vigencia o plan de desarrollo que debería ser financiado con el cupo de endeudamiento, sino que se limitó a precisar que dicho cupo respaldará las mencionadas operaciones de crédito público destinadas al financiamiento del plan de inversiones de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP (EAAB-ESP), sujeto al cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre la materia.

En tal sentido, esta dirección considera que es posible hacer sustituciones entre proyectos de inversión en la medida que estos formen parte del plan de inversiones de la EAAB.

Si bien en la exposición de motivos se precisó que “[e]l cupo solicitado se destinará a la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas - PTAR Canoas, en cumplimiento de la sentencia de descontaminación del Río Bogotá, y a la financiación del plan de inversiones.” se debe tener en cuenta lo siguiente:

1. El cupo de endeudamiento autorizado a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP (EAAB-ESP), por valor de \$3.826.315.000.000, está destinadas al financiamiento del plan de inversiones de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP (EAAB-ESP).

⁹ Acuerdo 005 de 2019 “Por el cual se actualiza el marco estatutario de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-ESP” de la Junta Directiva de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP. En el artículo tercero sobre la naturaleza jurídica, dispone: “La EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ - ESP es una empresa industrial y comercial del Distrito Capital, de carácter oficial prestadora de servicios públicos domiciliarios, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.”

¹⁰ ARTÍCULO 5. Autorizar un cupo de endeudamiento global a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP (EAAB-ESP), por valor de TRES BILLONES OCHOCIENTOS VEINTISEIS MIL TRESCIENTOS QUINCE MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2022 (\$3.826.315.000.000), o su equivalente en otras monedas.

Dicho cupo respaldará la celebración de operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, o ambas, así como operaciones asimiladas a las anteriores, destinadas al financiamiento del plan de inversiones de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP (EAAB-ESP), sujeto al cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre la materia.

Parágrafo: Los saldos del cupo de endeudamiento autorizado mediante el artículo primero del Acuerdo Distrital 680 de 2017, que no han sido comprometidos presupuestalmente a la fecha de expedición del presente Acuerdo, se entienden agotados y, en consecuencia, no se podrán adquirir nuevos compromisos con base en dicha autorización. (Subrayas fuera de texto)

Pública Reservada

2. En los términos del literal a) del artículo 48 del citado Decreto Distrital 662 de 2018, se autoriza el cupo de endeudamiento como un monto global de cada una de las Empresas de Distrito Capital, el cual se puede utilizar para una o más vigencias fiscales.

3. De acuerdo con lo expuesto en la exposición de motivos del que posteriormente fuera el Acuerdo Distrital 840 del 13 de junio de 2022, el cupo de endeudamiento solicitado en ese año se requirió para la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Canoas - PTAR Canoas, en cumplimiento de la sentencia de descontaminación del Río Bogotá, y para la financiación del plan de inversiones. Lo anterior, debido a que la ejecución presupuestal acumulada a marzo de 2022 ascendía a \$2.627.253 millones corrientes, que representaban 73% del cupo total aprobado en Acuerdo Distrital 680 de 2017¹¹. En tal sentido, el saldo por comprometer ascendía a \$976.315 millones (27% del cupo aprobado), por lo tanto, los saldos del cupo de endeudamiento con los que se contaba eran insuficientes para atender las inversiones de los proyectos de infraestructura y los saldos no ejecutados pasaban a formar parte del nuevo cupo.

A partir de lo expuesto, esta dirección comparte lo manifestado en el oficio 2013EE96339 del 21 de mayo de 2013 emitido por la Dirección Distrital de Crédito Público, en el sentido de afirmar que no existe un carácter vinculante entre la exposición de motivos y el texto del acuerdo, por cuanto los mismos no constituyen una fuente de derecho, es decir, no tienen valor normativo. Sin embargo, como se precisa en ese mismo documento, son un recurso útil para fijar el alcance de la ley, o en este caso del acuerdo.

La claridad precedente resulta relevante debido a que su solicitud va dirigida a la posibilidad de apropiar el saldo del cupo de endeudamiento para financiar los proyectos de inversión inscritos en el Banco de Programas y Proyectos Distrital¹², diferentes al contemplado en la exposición de motivos del Acuerdo Distrital 840 de 2022.

En la medida en que se considera que la exposición de motivos no constituye una fuente formal de derecho sino una fuente interpretativa del texto original del proyecto de articulado presentado inicialmente por la administración, aunado a que el texto original del proyecto de articulado varió con ocasión de los diversos debates realizados en el Concejo de Bogotá, se puede afirmar, como se hizo en el concepto mencionado, que lo que pretendió el Concejo fue financiar el plan de inversiones de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

¹¹ Por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento global para la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá EAB-ESP, hasta por la suma de tres billones ciento seis mil millones (\$3.106.000.000.000,00) de pesos constantes de 2017, y se dictan otras disposiciones

¹² 7530: Construcción de la infraestructura para la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado en el área de cobertura de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C.

7533: Renovación de la infraestructura para la prestación de servicios de acueducto alcantarillado pluvial y sanitario en el área de cobertura de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C.

7535: Implementación de acciones para el saneamiento del Río Bogotá en el área de cobertura de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado en Bogotá D.C.

7537: Mejoramiento hidráulico y recuperación ambiental de humedales, quebradas, ríos y cuencas abastecedoras en el área de cobertura de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C.

7538: Implementación de acciones para el fortalecimiento administrativo y operativo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C.

Pública Reservada

– ESP (EAAB-ESP), sin hacer mención expresa a un Plan de Desarrollo determinado, solo aclaró que el plan de inversiones está sujeto al cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre la materia, que en el caso de las empresas distritales será lo dispuesto en los Decretos Distritales 714 de 1996 y 662 de 2018¹³.

Así las cosas, como en la solicitud de concepto se afirma que la necesidad de recursos para la ejecución de los proyectos de inversión [...] *puede ser cubierta de forma suficiente con el saldo del cupo de endeudamiento del Acuerdo 840 de 2022, que quedará libre de afectación después de que se suscriban los compromisos correspondientes al proyecto PTAR Canoas [...]*, se considera que se puede hacer uso de esos remanentes.

La utilización de esos remanentes, en criterio de esta dirección, evita acudir a otro endeudamiento, con lo cual, se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2¹⁴ del Decreto Distrital 062 de 2024¹⁵ que busca racionalizar el uso de los recursos públicos, a través de la aplicación de criterios de eficiencia, eficacia y economía en el desarrollo de la gestión de entidades, así como de las empresas.

Con todo, se recomienda que la gerencia jurídica tenga certeza de que el saldo del cupo de endeudamiento sea suficiente y que supervise la legalidad de los procedimientos que se establezcan y de las decisiones que se adoptan.

3. Conclusiones

A partir de lo expuesto en la parte considerativa, se pasa a resolver el interrogante planteado:

¿Se puede entender que el cupo global aprobado mediante Acuerdo 840 de 2022, se puede utilizar de manera diferente a lo expuesto en los documentos técnicos que antecedieron, tal y como se indica en el concepto emitido por la Secretaría Distrital de Hacienda en el oficio 2013EE96339 del 21 de mayo de 2013, a la luz de la normativa vigente?

¹³ Artículo 11°. **PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES.** Con base en las metas de Inversión establecidas en el Plan de Desarrollo y en el Plan Financiero, cada empresa elaborará su Plan Operativo Anual de Inversiones POAI con los proyectos de inversión previamente inscritos en el Banco de Programas y Proyectos. Este Plan será la base para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Inversión.

Una vez elaborado el Plan Operativo Anual de Inversiones, éste será remitido a la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto y a la Secretaría Distrital de Planeación para lo de su competencia.

PARÁGRAFO 1. El Banco de Programas y Proyectos es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente formuladas y evaluadas social, técnica y económicamente, registradas y sistematizadas en la Oficina respectiva, responsable de su elaboración y seguimiento.

PARÁGRAFO 2. El Banco de Programas y Proyectos de las Empresas Sociales del Estado será administrado por la Dirección de Planeación Sectorial de la Secretaría Distrital de Salud, o quien haga sus veces.

PARÁGRAFO 3. La Secretaría Distrital de Salud será la encargada de coordinar y consolidar la información referente al Plan Operativo Anual de Inversiones de las Empresas Sociales del Estado – ESE.

¹⁴ **Artículo 2°.- Criterios y principios del gasto público.** Con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos, los representantes legales de las entidades y organismos distritales de que trata el artículo 1° del presente decreto aplicarán criterios de eficiencia, eficacia y economía en el desarrollo de su gestión.

Para el efecto, adoptarán las decisiones de gasto público con observancia de los principios de planeación. Coordinación, objetividad, orientación a resultados, transparencia, legalidad, autocontrol y austeridad.

¹⁵ *Por el cual se reglamenta y se establecen directrices y controles en el proceso presupuestal de las Empresas Distritales*

Pública Reservada

Si bien la consulta tal como se plantea pareciera preguntar si el cupo global aprobado mediante Acuerdo Distrital 840 de 2022, se puede utilizar de manera diferente a lo expuesto en los documentos técnicos que lo antecedieron, es importante aclarar que la respuesta se dirige a resolver si es posible usar el saldo del cupo de endeudamiento libre de afectación, pues en criterio de esta Dirección es lo que corresponde.

Una vez precisado lo anterior y teniendo en cuenta que el cupo autorizado es global de acuerdo con lo dispuesto en los Decretos Distritales 714 de 1996 y 662 de 2018, es posible afirmar que la EAAB está autorizada para utilizar el remanente del cupo de endeudamiento en proyectos de inversión diferentes al mencionado en la exposición de motivos del acuerdo que lo autoriza, siempre y cuando dichos proyectos estén amparados en el correspondiente Plan de Desarrollo.

En tal sentido, esta dirección comparte la postura planteada en el oficio 2013EE96339 del 21 de mayo de 2013, pero, con fundamento en la normativa vigente.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

MARCELA GÓMEZ MARTÍNEZ

Directora Jurídica

Despacho del director jurídico

radicaciónhaciendabogota@shd.gov.co

Revisado por:	Pedro Andrés Cuéllar Trujillo – Subdirector Jurídico de Hacienda	
Proyectado por:	Carol Milena Murillo Herrera – Profesional Especializado SJD	