



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

OJ - 00252 - 21

Bogotá D.C., 23 de marzo de 2021

PARA : **Ing. OMAR FRANCISCO PATIÑO SILVA**
Director IDEXUD
Secretario Comité Directivo del IDEXUD
<asisdiridexud@udistrital.edu.co>

DE : **Dr. FERNANDO ANTONIO TORRES GÓMEZ**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Referencia: Los recursos de los fondos especiales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas forman parte de su presupuesto

Asunto: Concepto jurídico

Respetado señor Director.

A través del presente, se da alcance al oficio OJ-2237-21 de marzo 17 pasado, en el sentido de precisar que los recursos constitutivos del Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Proyección Social, en particular, así como de todos los “fondos especiales” creados o que llegue a crear el Consejo Superior, forman parte del presupuesto de rentas e ingresos, gastos e inversiones de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

I. PROBLEMA JURÍDICO

¿Los recursos constitutivos del Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Proyección Social, en particular, así como de todos los “fondos especiales” creados o que llegue a crear el Consejo Superior, en general, forman parte del presupuesto de rentas e ingresos, gastos e inversiones de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas?

II. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

- ✓ Decreto 111 de enero 15 de 1996, "*Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto*".
- ✓ Acuerdo 03 de abril 8 de 1997, por medio del cual se expide el Estatuto General de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- ✓ Acuerdo 02 de febrero 29 de 2000, "*Por medio del cual se establecen bases para dar estructura a la labor de Extensión de la Universidad, se modifica la denominación del INSTITUTO DEL DESARROLLO DEL DISTRITO CAPITAL Y LA PARTICIPACION CIUDADANA Y COMUNITARIA IDCAP Y se reglamenta su estructura y funcionamiento*".

Página 1 de 9

Línea de atención gratuita
01 800 091 44 10



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

- ✓ Acuerdo 04 de agosto 22 de 2013, "*Por el cual modifica la denominación del Instituto de Extensión de la Universidad Distrital, se define y desarrolla el Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Proyección Social de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y se dictan otras disposiciones*".
- ✓ Resolución de Rectoría 668 de noviembre 28 de 2008, "*Por medio de la cual se reglamentan y adoptan medidas tendientes a fortalecer la organización y manejo de las políticas de extensión de la Universidad Distrital*".
- ✓ Resolución de Rectoría 503 de septiembre 17 de 2013, reglamentaria del Acuerdo 04 de 2013.
- ✓ Sentencia C-009 de enero 23 de 2002 de la Corte Constitucional (M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño).
- ✓ Sentencia C-438 de julio 13 de 2017 de la Corte Constitucional (M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado).
- ✓ Pedro Arturo Rodríguez Tobo, "Presupuesto público: Programa Administración Pública Territorial", ESAP, noviembre de 2008.
- ✓ Oficio OJ-237-21 de marzo 17 de 2021, de la Oficina Asesora Jurídica de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Miembros del Comité Directivo del IDEXUD).

III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

Conforme al inciso tercero del artículo tercero (**AUTONOMÍA Y RÉGIMEN APLICABLE**) del Estatuto General (Acuerdo 03 de 1997), la Universidad Distrital Francisco José de Caldas "*(e)s autónoma para gozar y disponer de los bienes y rentas que conforman su patrimonio, con el fin de programar, aprobar, modificar y ejecutar su propio presupuesto en los términos definidos en la ley y normas pertinentes*".

A renglón seguido, el mismo artículo tercero del Estatuto General, en lo que aquí interesa, establece que, "*(p)ara la administración y manejo de los recursos generados por actividades de investigación, asesoría o de extensión, puede crear fondos especiales con el fin de garantizar el fortalecimiento de la institución. Su manejo, administración y control se hace conforme a la ley"¹. En este orden, corresponde al Consejo Superior Universitario, según lo previsto en el literal k) del artículo 14 del Estatuto General, "*(c)rear, organizar y reglamentar fondos*".*

¹ La negrilla y la subraya no corresponden al texto original



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

En relación con los denominados “fondos especiales” y en lo que aquí interesa, la Corte Constitucional, en la sentencia C-009 de enero 23 de 2002², señaló lo siguiente:

“10. El artículo 30 del Decreto 111 de 1996 corresponde al artículo 27 de la Ley 225 de 1995, por la cual se modifica la Ley Orgánica del Presupuesto. La Ley 225 de 1995, entre otras medidas, ajusta la clasificación presupuestal de los ingresos e introduce la figura de los fondos especiales con el fin de caracterizar recursos que no se enmarcaban dentro de la clasificación de las rentas que operaba en el momento de su aprobación. Tal propósito del legislador se plasma en el artículo 1º de la Ley 225 de 1995, el cual introduce la figura de los fondos especiales en la estructura del presupuesto de rentas y recursos de capital.

*“11. Por su parte, el artículo 358 de la Constitución Política y los artículos 11 y 27 del Estatuto Orgánico del Presupuesto consagran la clasificación de las rentas presupuestales, en ingresos corrientes, los cuales comprenden los tributarios (impuestos directos e indirectos) y los no tributarios (tasas y multas) y otros ingresos, constituidos por contribuciones parafiscales, **fondos especiales**, recursos de capital e ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.*

*“Como se aprecia, **de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto los fondos especiales no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes en cuanto corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales.***

*“12. Así mismo, los fondos especiales constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja, principio definido de la siguiente manera en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996: ‘Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación’. **Entonces, si los fondos especiales constituyen una excepción al principio de unidad de caja, su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador.***

“13. La norma demandada, artículo 30 del Decreto 111 de 1996, se refiere a dos de las modalidades de fondos especiales, aunque no especifica en ninguna de ellas el tipo de ingresos que las constituyen: 1) los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, y 2) los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador. El artículo demandado no crea, menciona ni afecta algún impuesto en particular sino que se limita a señalar genéricamente qué es lo que constituye un fondo especial, sin especificar la naturaleza de tales ingresos...”³.

Ahondando sobre el tema, la misma Corte Constitucional, esta vez en el fallo C-438 de julio 13 de 2017⁴, precisó que “(e)sta clase de fondos no modifican la estructura de la administración pública, pues el hecho de no tener el atributo de la personalidad jurídica, no les permite crear una entidad diferente a la que se encuentran vinculados. En otros términos, los fondos-cuenta son un sistema de

² M.P. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

³ Sent. C-009...cit., pp. 5 y 6

⁴ MP. Dra. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

manejo de recursos públicos que no tiene personalidad jurídica y que por tanto se encuentran adscritos a una entidad o Ministerio de la administración pública...Así pues, los únicos fondos que modifican el esquema de organización la (sic) administración pública son los fondos-entidad”⁵.

De otra parte, el autor Pedro Arturo Rodríguez Tobo, en el trabajo titulado “Presupuesto público: Programa Administración Pública Territorial”⁶, al hablar de la definición y clasificación de los ingresos, señala que “(l)os ingresos son los recursos que potencialmente recibirá la entidad territorial durante la vigencia fiscal correspondiente para cumplir con sus planes y objetivos; están destinados a atender las necesidades de las diferentes entidades desde las cuales se materializa la acción de la administración, con el fin de que éstas cumplan con las funciones que les son asignadas desde la constitución, la ley y las normas específicas”⁷.

En este orden, el autor en cita señala que el presupuesto de rentas y recursos de capital de las entidades públicas está compuesto de la siguiente forma:



En el trabajo en cita, respecto de los “fondos especiales”, en lo que aquí interesa, se indica que “se definen como los ingresos establecidos por la Ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador, tienen carácter contable, se alimentan de diferentes rentas del presupuesto, y buscan alcanzar un objetivo específico, incluyen los recursos que no se pueden clasificar como ingresos corrientes, recursos de capital o contribuciones parafiscales”⁸.

⁵ Sentencia C-438..., cit., p. 66

⁶ Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), noviembre de 2008

⁷ Presupuesto público..., cit., p. 43

⁸ Presupuesto público..., cit., p. 48



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

Establecido lo anterior, cabe preguntarse cómo deben reflejarse en los presupuestos de las entidades públicas, en general, y, en particular, en el de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, los “fondos especiales”, como recursos integrantes de los ingresos, frente a lo cual cabe acotar que el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), aplicable supletoriamente en la institución, a falta de un Estatuto Presupuestal y Financiero propio, determina, como último elemento del sistema presupuestal el “presupuesto anual”, entendido como “*el estimativo de los ingresos y la autorización máxima de gasto para una vigencia fiscal*”⁹.

En lo que aquí interesa, el artículo 11 del mismo decreto, dispone que el Presupuesto General de la Nación se compone, entre otras partes, del “Presupuesto de Rentas”, que “*contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, **de los fondos especiales**, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional*”¹⁰.

Junto a lo anterior, el artículo 50 del Estatuto General de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas establece que “*(e)l consejo superior universitario (sic) expide el presupuesto de ingresos y gastos para la respectiva vigencia con base en los aportes presupuestales asignados a la Universidad Distrital por los gobiernos nacional y distrital, otras entidades **y los ingresos propios***”¹¹, agregando que “*(s)u elaboración debe sujetarse a los principios generales de la ley orgánica del presupuesto, las disposiciones legales vigentes y lo dispuesto en este estatuto*”.

Del artículo 51 (**ESTRUCTURACIÓN**) del acuerdo en cita, llama la atención que se establece que “*(e)l presupuesto de la Universidad Distrital debe ser el resumen del plan operativo de la Universidad, es decir se estructura con base en los planes, programas y proyectos y debe contener como mínimo los siguientes elementos: (...) d.) Identificación de los ingresos clasificados de acuerdo con la fuente y el concepto que los origina*”.

Lo expuesto con anterioridad, justifica la existencia y da sentido a las normas citadas por la Oficina Asesora Jurídica, en el oficio OJ-237-21 de marzo 17 de 2021, en el cual se dio respuesta a la pregunta por Usted formulada, como Secretario del Comité Directivo del IEXUD, sobre la posibilidad de aprobar en estos momentos el presupuesto del instituto, esto es, cuando está por llegar a su fin el primer trimestre del año.

Allí se señaló que no se quiere pasar por alto el hecho de que el artículo 14 del Acuerdo 02 de 2000, establece que “*(l)os ingresos percibidos por concepto de los servicios que presta el Instituto harán parte de los recursos propios de la Universidad Distrital, **y como tales, ingresarán a las arcas de la***

⁹ Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial*, p. 49

¹⁰ La negrilla y la subraya no corresponden al texto original

¹¹ La negrilla y la subraya no corresponden al texto original



Universidad a un fondo especial que estará disposición del Instituto para el desarrollo de sus propias actividades¹².

Se señaló, de otra parte, que, con el propósito de hacer explícita dicha afirmación, el artículo 15, *ejusdem*, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 15°. *Los dineros que se apropien serán generados por los siguientes conceptos:*

“a) Contratos y convenios celebrados para la ejecución de asesorías, consultorías, estudios técnicos y labores de extensión;

“b) Actividades de educación no formal como cursos de extensión universitaria, seminarios, congresos, simposios etc.;

“c) Venta de publicaciones, libros y revistas;

“d) Rendimientos financieros;

e) Aportes, participación y legados de personas o entidades públicas o privadas”.

En el mismo sentido, el artículo 18 de la Resolución de Rectoría 668 de 28 de noviembre de 2008, reglamentaria del Acuerdo 02 de 2000 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO DECIMOCTAVO: INCORPORACIÓN DE LOS RECURSOS AL PRESUPUESTO DE LA UNIVERSIDAD. *Los recursos percibidos por la ejecución de programas y proyectos de extensión, serán incorporados al presupuesto de la Universidad para su manejo y administración, tal y como se contemplan (sic) en la presente resolución:*

“En el caso de convenios o contratos en los que se administren recursos a nombre de otras instituciones, es decir, entendidos éstos como servicios de administración, solo los beneficios institucionales se incorporarán al presupuesto de la Universidad y su destinación se realizará de acuerdo con las pautas que establece la presente Resolución.

“La incorporación al presupuesto general de la Universidad, tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

“a. Los dineros que ingresen a la Universidad por el desarrollo de las actividades de extensión contempladas en la presente Resolución, serán registrados presupuestalmente en el rubro de Rentas Contractuales; en los subgrupos de Estudios e Investigaciones, Productos y Servicios Especializados y Educación Continuada, en atención a la estructura presupuestal de la Universidad.

“b. Para efectos de la programación presupuestal anual, la Oficina Asesora de Planeación y Control, conjuntamente con las unidades académicas de investigación o extensión, realizarán una proyección de recaudos provenientes de proyectos de extensión y evaluarán continuamente el comportamiento de los mismos...”.

En lo pertinente, la Resolución de Rectoría 503 de septiembre de 2013, reglamentaria del Acuerdo 04 de 2013, en su artículo 11 (**FONDO ESPECIAL**), establece que, “(p)or medio del Fondo Especial

¹² La negrilla y la subraya no corresponden al texto original



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

de Promoción de la extensión y la Proyección Social, el IDEXUD podrá elaborar su presupuesto según la génesis u origen de los ingresos y el destino u objeto de los gastos”.

A su vez, el artículo 16 de la resolución en cita, en lo pertinente, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 16: CLASIFICACIÓN FINANCIERA DE LOS RECURSOS DEL FONDO.
De acuerdo con su destinación, los recursos del Fondo deberán ser distribuidos en los rubros que sean aprobados en los respectivos Planes de Cuentas establecidos para el Fondo.

(...)

“a. Del Plan Presupuestal: *Los rubros presupuestales del Fondo, se ajustarán en lo que corresponda, al Presupuesto General de la Universidad, conforme a la estructura y requerimientos propios del Fondo.*

“Así, el Presupuesto Total de Gastos deberá corresponder al Presupuesto Total de Ingresos y en ningún caso podrá éste ser deficitario...”.

Quiere decir lo anterior que, con la expedición del Acuerdo 04 de 2013 y de su resolución reglamentaria, 503 del mismo año, no se cambió la disposición existente en el Acuerdo 02 de 2000, ya mencionada, consistente en que los recursos del ahora denominado Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Proyección Social deben incorporarse en el presupuesto de la institución y formar parte del mismo.

Lo que se modificó fue la forma de administración y ejecución de dichos recursos, como se colige de las normas que a continuación se refieren:

1) Se le designó una “unidad ejecutora”, a saber, precisamente, el Instituto de Extensión y Educación para el Trabajo y Desarrollo humano – IDEXUD -¹³; entendiéndose, por “unidad ejecutora”, en los términos de la doctrina presupuestal generalmente aceptada, *“el nivel descentralizado u operativo en las entidades públicas. Una Unidad Ejecutora cuenta con un nivel desconcentración administrativa que: a. determina y recauda ingresos; b. contrae compromisos, devenga gastos y ordena pagos con arreglo a la legislación aplicable; c. registra la información generada por las acciones y operaciones realizadas; d. informa sobre el avance y/o cumplimiento de metas; e. recibe y ejecuta desembolsos de operaciones de endeudamiento; y/o f. se encarga de emitir y/o colocar obligaciones de deuda”*¹⁴.

2) Se definió una clasificación específica para los recursos del fondo, conforme al artículo séptimo del Acuerdo 04 de 2013.

3) El artículo octavo, *ejusdem*, señaló, en concreto, cómo están constituidos los ingresos del Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Proyección Social, mientras que el artículo séptimo (que, realmente, corresponde al noveno), estableció a qué pueden destinarse estos recursos.

¹³ Ver art. 3º, Ac. 04/13

¹⁴ <https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-25048>



- 4) Entre los artículos octavo y 11 del Acuerdo 04 de 2013, se trata del “manejo contractual” de los recursos de que se viene hablando, de la ejecución y el control financiero, del Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Proyección Social, del manejo presupuestal y del manejo contable.
- 5) A su vez, el artículo 12 del acuerdo en cita, establece que “*la Dirección del Instituto deberá adelantar la implementación y puesta en funcionamiento de un Sistema de Centros de Costos, con que le permita identificar, registrar y controlar de manera independiente, efectiva y confiable la actividad contable del Fondo, de acuerdo con lo que la (sic) normas legales regulen en esta materia*”.
- 6) Lo relacionado con el manejo de tesorería de los recursos de que se viene hablando, se encuentra establecido en el artículo 13 del Acuerdo 04 de 2013.
- 7) El artículo 14, por su parte, trata, en específico, de la estructura y contenido del presupuesto de los proyectos de extensión.
- 8) El 15 se dedica a establecer las reglas para el cálculo, recaudo, ejecución, y apropiación de la Administración y Beneficio Institucional.

Como puede verse, no existe en el Acuerdo 04 de 2013 y en su resolución reglamentaria, norma alguna que haya excluido del presupuesto de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas los recursos relacionados con el Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Proyección Social, en los términos establecidos por el Acuerdo 02 de 2000 y su Resolución reglamentaria 668 de 2008, y, lo más importante, por las normas legales vigentes y aplicables; normas, por demás, frente a las cuales la Universidad Distrital Francisco José de Caldas no es autónoma, entre otras cosas, porque, como se señaló en su momento, el mismo artículo tercero del Estatuto General estableció que, “(p)ara la administración y manejo de los recursos generados por actividades de investigación, asesoría o de extensión, (la institución) puede crear fondos especiales con el fin de garantizar el fortalecimiento de la institución. **Su manejo, administración y control se hace conforme a la ley**”¹⁵.

IV. CONCLUSIONES

- 1) Como se señaló en el citado oficio OJ-237-21 de marzo 17 pasado, “*el presupuesto del IDEXUD, además de ser aprobado por su Consejo Directivo y llevar el visto bueno del Rector, deberá formar parte del presupuesto de la institución, lo cual requiere, además de que se obre con la mayor premura, que se concerte lo pertinente con la Oficina Asesora de Planeación y Control, a la cual le corresponde elaborar el proyecto de presupuesto que deberá ser presentado por el Rector, a consideración del Consejo Superior Universitario*”¹⁶.

¹⁵ La negrilla y la subraya no corresponden al texto original

¹⁶ OJ-237..., cit., p. 6



**UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
Oficina Asesora Jurídica**

2) Al establecer que “(l)os ingresos percibidos por concepto de los servicios que presta el Instituto (en alusión al IDEXUD) harán parte de los recursos propios de la Universidad Distrital, y como tales, ingresarán a las arcas de la Universidad a un fondo especial que estará disposición del Instituto para el desarrollo de sus propias actividades”, el artículo 14 del Acuerdo 02 de 2000 no hizo otra cosa que llevar a la práctica lo previsto en el artículo tercero del Estatuto General, en el sentido de que, “(p)ara la administración y manejo de los recursos generados por actividades de investigación, asesoría o de extensión, (la institución) puede crear fondos especiales con el fin de garantizar el fortalecimiento de la institución. Su manejo, administración y control se hace conforme a la ley”.

3) En este orden, los recursos constitutivos del fondo de que se viene hablando, así como de cualquier otro fondo creado o que llegue a crear el Consejo Superior Universitario, formarán parte del presupuesto de la entidad y serán administrados en la forma dispuesta en el acto de creación, justo como aconteció con el Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Proyección Social

El anterior pronunciamiento se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, conforme al cual, “[s]alvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

Atentamente,

FERNANDO ANTONIO TORRES GÓMEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

c.c. arector@udistrital.edu.co
c.c. vicerecacad@udistrital.edu.co
c.c. cide@correo.udistrital.edu.co
c.c. relinter@udistrital.edu.co
c.c. vicerecadmin@udistrital.edu.co
c.c. planeac@udistrital.edu.co

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	FECHA	FIRMA
Proyectado	Carlos David Padilla Leal-Abogado contratista OAJ	19/03/2021	