



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
 SECRETARIA DE HACIENDA

Al Contestar Cite Este Nr.:2018EE245916 O 1 Fol:6 Anex:0

ORIGEN: Sd:172 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/AVILA OLART

DESTINO: EMPRESA DE RENOVACION Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ

ASUNTO: CONCEPTO CARGAS URBANISTICAS INGRESOS NO TRIBUTARIOS

OBS: NATALIA VASQUEZ

Bogotá, D. C.

Doctor
 JOSE SNEYDER JIMENEZ VALLEJO
 Subgerente Jurídico
 Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano
 Autopista Norte N 97-70
 NIT: 830.144.890-8
 Bogotá

CONCEPTO

Referencia	2018ER132773 del 04 de diciembre de 2018
Tema	Presupuesto
Descriptor	Cargas urbanísticas. Ingresos no tributarios
Problema jurídico	Cuando un urbanizador, para cumplir su obligación de destinar suelos para VIS/ VIP, opta por la alternativa señalada en el numeral 3 del artículo 2.2.2.1.5.3.1 de Decreto Nacional 1077 de 2015, ¿Los recursos producto de la carga urbanística son recursos públicos o de particulares?
Fuentes formales	Ley 388 de 1997, Decreto Nacional 1077 de 2015, Decreto 410 de 1971, Decreto Distrital 436 de 2006, Decreto Distrital 190 de 2004, Decreto Distrital 327 de 2004, Decreto Distrital 553 de 2018, Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00235, Sentencias de la Corte Constitucional C 295 de 1993, C 495 de 1998.

IDENTIFICACIÓN CONSULTA:

La Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá eleva consulta relacionada con la naturaleza de los recursos generados en razón de la carga urbanísticas de compensación por porcentaje suelo para generación de vivienda de interés social y social y prioritario. En concreto se formulan las siguientes preguntas:

1. Cuando un urbanizador opta por la alternativa, para cumplir su obligación de destinar suelos para VIS/ VIP, señalada en el numeral 3 del artículo 2.2.2.1.5.3.1 de Decreto Nacional 1077 de 2015, ¿Los recursos producto de la carga urbanística son recursos públicos o de particulares?





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

2. ¿En qué momento se convierten en recursos públicos?
3. ¿En cabeza de quien estaría la titularidad de estos recursos?

ANTECEDENTES:

La obligación de cesión de porcentajes de suelo para la generación de Vivienda de Interés Social y Prioritario tiene su sustento en el artículo 51 de la Constitución Política, que consagra que todos los ciudadanos tienen derecho a la vida digna y es obligación del Estado promover planes de interés social y sistemas adecuados de financiación a largo plazo.

En desarrollo del mandato constitucional, el artículo 92 de la Ley 388 de 1997 establece la obligatoriedad de que en los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen, se determinen porcentajes del suelo que deberán ser destinados al desarrollo de programas de vivienda de interés social.

A nivel del Distrito Capital, el Decreto Distrital 190 de 2004 – Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá¹- establece en su artículo 350 los porcentajes obligatorios de suelo para VIS y VIP para planes parciales e indicó que dichos porcentajes podrían cumplirse al interior de los predios objeto del tratamiento de desarrollo o trasladarse a otras zonas dentro de la misma área de expansión o urbana, o en proyectos de Metrovivienda (hoy Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.).

Por su parte, el Decreto Distrital 327 de 2004, *'Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital'*, definió en su artículo 41 y siguientes, subrogados por el Decreto Distrital 138 de 2015, las reglas para el cumplimiento de dicha obligación, así: 1. Al interior de los predios objeto del plan parcial o proyecto urbanístico; y excepcionalmente; 2. Trasladándose a otro proyecto; o, 3. Cumplirse mediante la compensación en proyectos que adelanten las entidades públicas que incluyan vivienda de interés prioritario.

En este sentido, se debe tener en cuenta que el Acuerdo 643 de 2016, *"Por el cual se fusiona Metrovivienda en la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C. - ERU, y se dictan otras disposiciones"* establece que son funciones de la Empresa

¹ Derogado por el el art. 565, Decreto Distrital 364 de 2013, que a su vez fue suspendido provisionalmente por el Auto CE 624 de 2014.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

de Renovación y Desarrollo Urbano, "10. Contratar el diseño, la construcción y la interventoría de obras infraestructura para la adecuación de predios destinados a programas de vivienda de interés social y proyectos integrales, incluida la gestión de modelos de gestión bajo instrumentos de desarrollo. 11. Enajenar bienes muebles, en favor de entidades públicas o de personas naturales o jurídicas del sector privado. Adoptar, cuando sea el caso, mecanismos que garanticen la construcción de vivienda de interés social prioritario por parte de sus adquirientes".

Posteriormente, se expidió el Decreto Distrital 553 de 2018, "Por medio del cual se reglamenta el artículo 105 del Acuerdo Distrital 645 de 2016 "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C: 2016 — 2020 "Bogotá Mejor Para Todos" y se dictan otras disposiciones", en donde se estableció que los propietarios de los predios sometidos a tratamiento de desarrollo y de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, tienen la obligación de efectuar una provisión con relación al área útil del proyecto, para el desarrollo de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP), la cual puede ser cumplida optando por una de las siguientes alternativas:

- a) En el mismo proyecto;
- b) Mediante el traslado a otro proyecto;
- c) La compensación en proyectos que adelanten las entidades públicas que desarrollen programas y proyectos VISNIP, a través de los bancos inmobiliarios, patrimonios autónomos o fondos que establezca la Secretaría Distrital del Hábitat o la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano.

Adicionalmente, el artículo 12 del citado decreto establece que los recursos provenientes del cumplimiento por compensación de los porcentajes de suelo solo podrían ser destinados por las entidades del Sector Hábitat para la elaboración de estudios, diseños, trámites de licenciamiento, adquisición predial, actuaciones de urbanización, mitigación de impactos y construcción de edificaciones en programas de vivienda de interés social y en especial para los de vivienda de interés prioritario que promueva la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano en desarrollo de su objeto.

Igualmente, en el nivel nacional el Decreto 1077 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio" estableció a partir de su sección quinta, los porcentajes mínimos de suelo que deben ser destinados para VIP/VIS en tratamiento urbanístico de desarrollo, así como las alternativas de cumplimiento de esta obligación por parte de los propietarios o urbanizadores, así:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

ARTÍCULO 2.2.2.1.5.3.1 Cumplimiento del porcentaje mínimo de suelo. Para el cumplimiento de la obligación establecida en la presente Sección, el propietario y/o urbanizador podrá optar por una de las siguientes alternativas:

1. En el mismo proyecto.
2. Mediante el traslado a otros proyectos del mismo urbanizador, localizados en cualquier parte del suelo urbano o de expansión urbana del municipio o distrito.
3. Mediante la compensación en proyectos que adelanten las entidades públicas que desarrollen programas y proyectos VIS o VIP, a través de los bancos inmobiliarios, patrimonios autónomos o fondos que creen los municipios y distritos para el efecto.

Conforme a las previsiones normativas contenidas en el mismo Decreto Nacional, los recursos derivados del cumplimiento de la obligación VIS o VIP que se recauden en este caso por Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., deben ser destinados a cumplir alguna de las siguientes alternativas:

- a) Desarrollo de programas y proyectos de viviendas en el rango VIS o VIP a través de esquemas fiduciarios habilitados por la Entidad.
- b) Para la compra de predios que se pretendan adquirir que contemplen la generación de vivienda en el rango VIS o VIP, para lo cual la entidad deberá celebrar previamente promesas de compraventa y/o contratos para la adquisición del inmueble.
- c) Para la adhesión a un patrimonio autónomo de la Entidad, cuyo objeto sea la adquisición de suelo para destinarlo al cumplimiento de la obligación VIS o VIP

Basado en la normatividad citada, el Subgerente Jurídico de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., considera, sobre la naturaleza pública o privada de los recursos generados en cumplimiento la obligación de destinación de suelo a VIP/VIS mediante la vía de compensación, lo siguiente:

"La forma en que se cumple tal obligación es una elección del particular, quien tiene la posibilidad de elegir, de las 3 posibilidades que le da la norma, aquella que considera pertinente.

"Así las cosas, considera esta Subgerencia que la forma en que se cumple tal obligación nunca tiene la virtud o posibilidad de variar la naturaleza de dicha carga, esta es, esa obligación sigue siendo para la generación de vivienda de interés social, y sigue siendo una carga del desarrollador del suelo.

"Por lo anterior, los recursos que el ejecutador aporta al patrimonio autónomo nunca pasan a formar parte de los recursos públicos de la entidad encargada de darle la finalidad dispuesta en la norma a los mismos, y por lo mismo, no pasan a formar parte de su presupuesto, porque la entidad o empresa no reemplaza al particular en su obligación, sino que lo vincula a su esquema para que cumpla con la misma,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

independientemente de que se pueda igualmente desvincular. En ese caso, por lo que tiene que velar la Empresa es por ejecutar a invertir en debida forma dichos recursos de acuerdo con lo señalado en el numeral II del presente documento”.

“Lo anterior permite concluir que la forma en que se da cumplimiento a la obligación, es decir, cada una de las opciones dispuestas en el artículo 9 del Decreto 075 de 213, actualmente compilado en el Decreto 1077 de 215, no define, y por tanto no varía, ni la naturaleza de la obligación, ni la naturaleza de los recursos en caso de que se opte por la tercera opción y decida pagarse la referida obligación”.

CONSIDERACIONES:

En cumplimiento de lo dispuesto en el literal d) del artículo 69 del Decreto Distrital 601 de 2014, "Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones"², este Despacho procede a absolver la consulta de acuerdo con las siguientes consideraciones:

1. Naturaleza de los recursos generados por concepto de cargas urbanísticas

En primer lugar, es pertinente precisar que son las "cargas urbanísticas" y cuál es la naturaleza de los recursos generados en virtud de ellas.

a) Cargas Urbanísticas

Las cargas urbanísticas son definidas en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, en los siguientes términos:

Artículo 38°.- Reparto equitativo de cargas y beneficios. En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.

A nivel Distrital, el artículo 13 del Decreto Distrital 436 de 2006, "Por el cual se dictan disposiciones comunes a los planes parciales en tratamiento de desarrollo, y se establece la metodología para el reparto equitativo de cargas y beneficios", define las cargas urbanísticas así:

² "d. Emitir las respuestas y los conceptos jurídicos en los asuntos encomendados por el Secretario Distrital de Hacienda, cuya competencia no haya sido asignada a otra dependencia, los cuales tendrán carácter prevalente sobre las materias de su competencia aún sobre los emitidos por la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente."



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

“Artículo 13. CARGAS URBANÍSTICAS. Las cargas urbanísticas son el conjunto de obligaciones urbanísticas a cargo de los propietarios, que determinan el régimen de la propiedad del suelo, atendiendo al principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano.

Para efectos de la aplicación de la metodología que desarrolla el presente decreto, las cargas urbanísticas consisten en la cesión o aporte de suelo para elementos de los sistemas locales y generales, la construcción y dotación de algunos de tales elementos y la destinación de porcentajes de suelo para la oferta de vivienda de interés social y vivienda de interés social prioritaria, de conformidad con las determinaciones establecidas en la Ley 388 de 1997 y el Decreto Distrital 190 de 2004.

Las cargas urbanísticas son las siguientes:

[...]

c). **Porcentaje de suelo para Vivienda de Interés Social.** Son los porcentajes de suelo que debe destinarse para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social (V.I.S) subsidiable, o de Vivienda de Interés Prioritario (V.I.P), de conformidad con lo establecido en el artículo 350 del Decreto 190 de 2004.”

Por su parte, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido las cargas urbanísticas que deben cumplir los particulares como recursos que buscan generar un equilibrio mínimo en relación con los beneficios urbanísticos que son concedidos a aquellos.

“Se entiende con meridiana claridad que la institución de la cesión urbanística *funge como la compensación que recibe la entidad territorial y, por ende, la comunidad en general, que debe ser asumida por quien desarrolla un proyecto urbanístico en ejercicio del derecho a la propiedad privada, de acuerdo con los principios de solidaridad y de la función social de la propiedad, contenidos en el artículo 58 constitucional*³.

Igualmente, la Corte Constitucional ha resaltado que las cargas urbanísticas responden al principio constitucional de función social de la propiedad:

En este orden de ideas aparecen las cesiones obligatorias gratuitas como una contraprestación a la que se obligan los propietarios de terrenos al solicitar el correspondiente permiso para urbanizar o edificar, y al aceptar las condiciones que exigen las autoridades competentes, dados los beneficios que pueden obtener con tal actividad, las que se imponen en desarrollo de la función social urbanística de la propiedad, consagrada en el artículo 58 de la Carta, y en ejercicio del poder de intervención del Estado en el uso del suelo con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las

³ Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Consejera ponente. María Claudia Rojas Lasso. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00235



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano⁴

Conforme a lo anterior, se puede concluir que las cargas urbanísticas corresponden a recursos de destinación específica, aportados por particulares, en cumplimiento de un mandato legal, con el objetivo de otorgar un beneficio a la comunidad como producto del desarrollo urbanístico, que en este caso se concreta en la obligación de utilizar cierto porcentaje mínimo del suelo para la construcción de VIP/VIS.

Esta obligación se corresponde con la realización del fin público establecido en el artículo 51 de la Constitución Política en donde se determina que el Estado debe velar por la realización del derecho a la vivienda digna de todos los ciudadanos.

En el Distrito Capital este fin público se ha consagrado en el artículo 105 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C: 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos" y se dictan otras disposiciones" en donde se establece como un eje transversal el ordenamiento territorial, ordenando la destinación de porcentajes mínimos de suelo a la construcción de Viviendas de Interés Social y Prioritario.

b) Naturaleza de los recursos generados por las cargas urbanísticas

Respecto de la naturaleza de estos recursos, se debe decir que corresponden a recursos públicos no tributarios, uno de cuyos objetos es la materialización de los fines estatales y principios constitucionales que ya se han mencionado. Esta conclusión se desprende de los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en donde se reitera el carácter no tributario de los recursos recaudados en virtud de cargas urbanísticas y la función social que cumplen las mismas.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C 495 de 1998 establece que:

Las cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. Dichas cesiones no son propiamente tributos ni rentas de otro orden; se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público. Es una norma destinada a regular, con fundamento en el art. 82 de la Constitución, la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común. Por lo demás, dichas cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la

⁴ Corte Constitucional. C 295 de 1993



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

*función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución*⁵.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha reiterado el carácter no tributario de las cargas urbanísticas por carecer de los elementos que configuran los impuestos:

La figura de la cesión de suelo no tiene naturaleza tributaria por tratarse de una institución urbanística, que corresponde ejecutar al alcalde y para el caso en estudio al Alcalde Mayor de Bogotá. Por tanto, de acuerdo con los elementos constitucionales que definen al tributo según el artículo 338 superior, como son el hecho generador, la base gravable, los sujetos activo y pasivo y la tarifa que define, las cesiones urbanísticas de suelo no pueden ser calificadas como tales, pues su naturaleza jurídica es netamente urbanística [...]. Según lo visto, las cesiones de suelo no corresponden a ningún tipo de tributo, pues se trata de cargas sociales, que aunque pueden llegar a representar cargas también económicas para quien desarrolla el proyecto urbanístico, no tienen una naturaleza tributaria pues no se dan los elementos que configuran el impuesto. Dado lo anterior, la Sala encuentra que no se trata de la creación de un tributo y mucho menos de un impuesto de carácter obligatorio que pueda comprender la recaudación fiscal de dinero por parte del Estado⁶.

En conclusión, las cargas urbanísticas corresponden a recursos públicos de carácter no tributario, aportados por particulares en virtud de una obligación impuesta por ley y desarrollada por normas distritales, que busca generar un equilibrio mínimo en relación con los beneficios urbanísticos que son concedidos a aquellos.

La naturaleza pública de los recursos que provienen de la carga urbanística es una consecuencia de la naturaleza de la carga urbanística, a que se ha hecho referencia. Esto es, de una obligación impuesta por la ley a cargo de determinados particulares.

No puede considerarse como un recurso privado, en la medida en que quien está obligado a cumplir la carga urbanística sea un particular. De hecho, para sólo mencionar el ejemplo más conocido, los recursos que pagan los contribuyentes son públicos, desde el momento en que se cumple la obligación tributaria, independientemente que quien la cumpla la obligación sea un particular.

2. Marco Normativo del contrato de fiducia y patrimonios autónomos

La consulta formulada por el solicitante hace referencia al evento en que un urbanizador, para cumplir su obligación de destinar suelos para VIS/ VIP, opta por la

⁵ Corte Constitucional C 495 de 1998

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección primera. Consejera ponente. María Claudia Rojas Lasso. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil catorce (2014).

Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00235



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

alternativa señalada en el citado numeral 3 del artículo 2.2.2.1.5.3.1 de Decreto Nacional 1077 de 2015, en donde se permite la compensación en proyectos que adelanten las entidades públicas que desarrollan programas de VIP/VIS a través de patrimonios autónomos.

Para absolver la consulta realizada, se considera procedente exponer las particularidades del contrato de fiducia y el manejo de los patrimonios autónomos constituidos a partir de este, para ello, se debe remitir al Código del Comercio y al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que señalan:

El artículo 1226 del Decreto 410 de 1971 "Por el cual se expide el Código de Comercio" establece que la "fiducia mercantil es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario."

En consonancia con lo anterior, el artículo 1233 del referido estatuto mercantil dispone que "Para todos los efectos legales, los bienes fideicomitados deberán mantenerse separados del resto del activo del fiduciario y de los que corresponda a otros negocios fiduciarios, y forman un patrimonio autónomo afecto a la finalidad contemplada en el acto constitutivo."

Así mismo, ha de tenerse presente que la constitución del patrimonio autónomo a partir de los bienes que se le transfieren a título de fiducia impone limitaciones jurídicas tanto al fiduciante o fideicomitente como al fiduciario, de suerte que mientras se encuentre vigente el contrato de fiducia mercantil, el primero no debe disponer al arbitrio del bien fideicomitado, ni el segundo darle destinación distinta a la prevista en el acto constitutivo. Estas limitaciones están contenidas en los artículos 1227 y 1238 del Código de Comercio, a cuyo tenor se expresa:

"Los bienes objeto de la fiducia no forman parte de la garantía general de los acreedores del fiduciario y sólo garantizan obligaciones contraídas en el cumplimiento de la finalidad perseguida. [...] Los bienes objeto del negocio fiduciario no podrán ser perseguidos por los acreedores del fiduciante, a menos que sus acreencias sean anteriores a la constitución del mismo (...)"

Ahora bien, cuando la finalidad del contrato fiduciario se orienta a la administración inmobiliaria, como es el caso de estudio, estamos en presencia de un negocio en virtud del cual "(...) se transfiere un bien inmueble a la entidad fiduciaria para que administre y desarrolle un proyecto inmobiliario, de acuerdo con las instrucciones



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

señaladas en el acto constitutivo y transfiera las unidades construidas a quienes resulten beneficiarios del mismo contrato⁷.

Como se puede ver, los patrimonios autónomos constituyen una ficción jurídica por medio de la que un fiduciante entrega ciertos bienes a un fiduciario, para que este constituya con ellos una persona jurídica con patrimonio propio, que se obliga a administrar dichos bienes para un objetivo específico, que, en este caso, es la construcción del VIP/VIS, en cumplimiento de la carga urbanística impuesta por el legislador.

La finalidad de los negocios fiduciarios es resguardar los recursos, para que estos sean utilizados únicamente para la finalidad prevista (construcción de VIP/VIS) y evitar que, por ejemplo, los acreedores de las partes contratantes puedan perseguirlos como prenda general de garantía. La finalidad de la fiducia nunca es variar la naturaleza pública o privada de los recursos que entran al patrimonio autónomo, estos siguen teniendo la misma naturaleza, pues lo único que varía es la persona jurídica que los administra para materializar el objetivo previsto.

Conforme a lo anterior, se puede concluir que, los recursos que entran al patrimonio autónomo en virtud de la alternativa señalada en el citado numeral 3 del artículo 2.2.2.1.5.3.1 de Decreto Nacional 1077 de 2015, corresponden a cargas urbanísticas, es decir, a recursos públicos, que no cambian su naturaleza por el simple hecho de entrar al patrimonio autónomo, pues este no tiene la virtualidad de variar la naturaleza de los recursos que le son entregados en administración.

En este orden de ideas, el titular de los recursos públicos provenientes de la carga urbanística, objeto de la consulta, es el Distrito Capital como entidad territorial y no la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá.

CONCLUSIONES:

Con fundamento en las anteriores consideraciones, esta Dirección procede a responder cada una de las preguntas formuladas:

1. *Cuando un urbanizador opta, para cumplir su obligación de destinar suelos para VIS/ VIP, por la alternativa señalada en el numeral 3 del artículo 2.2.2.1.5.3.1 de Decreto Nacional 1077 de 2015, ¿Los recursos producto de la carga urbanística son recursos públicos o de particulares?*

⁷ Literal d del Sub numeral 2.9, Numeral 2, Capítulo Primero, Título Quinto de la Circular Básica Jurídica -Circular Externa 007 de 1996



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Dado que los recursos que son aportados por el particular para dar cumplimiento a la obligación de ceder porcentajes mínimos de suelo para VIP/VIS, corresponden a una carga urbanística, es decir, a recursos públicos de carácter no tributario, se debe entender que son públicos desde el mismo momento en que se cumple la obligación legal, por parte del interesado.

Por esta razón, una vez estos recursos ingresan al patrimonio autónomo, continúan siendo públicos, pues los negocios fiduciarios no tienen el efecto de variar la naturaleza de los recursos que les son entregados; únicamente, les corresponde administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario.

En este sentido, no se comparte la afirmación de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano en el sentido que los recursos que entran al patrimonio autónomo son de naturaleza privada dado que *"nunca pasan a formar parte de los recursos públicos de la entidad encargada de darle la finalidad dispuesta en la norma a los mismos, y por lo mismo, no pasan a formar parte de su presupuesto"*.

En efecto, uno de los elementos esenciales de los negocios fiduciarios implica que los bienes no ingresan al patrimonio de ninguna de las partes (fiduciante o fiduciario), sino que constituyen una persona jurídica autónoma encargada de dar cumplimiento a la finalidad establecida desde su constitución.

Es por esta razón que estos recursos públicos no ingresan al presupuesto de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano, sin embargo, ello no implica que pierdan la naturaleza pública de la que gozan desde el momento en que son aportados por el particular.

2. *¿En qué momento se convierten en recursos públicos?*

Los recursos provenientes de esta carga urbanística empiezan a ser públicos desde el momento en que son aportados por el particular, en cumplimiento de su obligación de destinar suelos para VIS/ VIP, mediante la alternativa señalada en el numeral 3 del artículo 2.2.2.1.5.3.1 de Decreto Nacional 1077 de 2015, pues es desde este momento que el desarrollador cumple con la carga urbanísticas que le es impuesta por ley y los recursos se convierten en ingresos públicos no tributarios del Distrito Capital.

Por tal razón, tampoco se comparte la afirmación de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, en el sentido que los recursos que entran al patrimonio autónomo son de naturaleza privada dado que *"la forma en que se cumple tal obligación nunca tiene la virtud o posibilidad de variar la naturaleza de dicha carga, esta obligación sigue siendo una carga del desarrollador del suelo"*, por



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

cuanto, como ya se ha explicado, desconoce que la ley le da al particular la posibilidad de cumplir con su carga mediante el aporte en dinero, lo que quiere decir que, una vez los recursos ingresan al patrimonio autónomo, se entiende cumplida la obligación y desaparece la carga del desarrollador del suelo.

3. *¿En cabeza de quien estaría la titularidad de estos recursos?*

De conformidad con lo expuesto, el Distrito Capital es el titular de los recursos generados por el cumplimiento de la obligación de destinación del suelo a VIP/VIS, en la medida en que se trata de una carga urbanística generada con fundamento en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, Decreto 190 de 2004, y demás normatividad distrital que se ha citado.

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 informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Manuel Avila O.
MANUEL AVILA OLARTE
Director Jurídico (E)

Revisó: Manuel Ávila Olarte
Proyectó: Nathalia Vasquez