

ALCONTESTAR CITE ESTE NR.:2019EE223125 O 1 Fol:4 Anex:0
ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ

SECRETARIA DE HACIENDA

ORIGEN: Sd:248 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PINILLA PINIL
DESTINO: EMPRESA DE RENOVACION Y DESARROLLO URBANO ERU/
ASUNTO: CARGAS URBANISTICAS INGRESOS NO TRIBUTARIOS
OBS: PRESUPUESTO

Bogotá, D. C.

Doctor
Luis Eduardo Laverde Mazabel
Subgerente de Gestión Inmobiliaria
Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano - ERU
Autopista Norte No. 97-70 / Edificio Porto 100
Nit. 830144890-8
Bogotá, D. C.

CONCEPTO

Referencia	2019ER129047
Descriptor general	Presupuesto
Descriptores especiales	Cargas urbanísticas, ingresos no tributarios.
Problema jurídico	<i>¿Qué alternativas para el cumplimiento de la obligación del urbanizador de destinar un porcentaje de los suelos a VIS o VIP, se compagina con la naturaleza de carga urbanística? ¿Cuál es su tratamiento presupuestal y contable?</i>
Fuentes formales	Artículos 287, 288, 313 y 58 de la Constitución Política, artículo 92 de la Ley 338 de 1997, artículo 46 de la Ley 1537 de 2012, Decreto Distrital 553 de 2018, Decreto Distrital 436 de 2006, artículos 15 y 59 del Decreto Distrital 714 de 1996. Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 31 de julio de 2014, Expediente 25000232400020070023502. C.P.: María Claudia Rojas Lasso.

IDENTIFICACIÓN CONSULTA:

En la consulta se solicita dar alcance al concepto expedido por esta Dirección el 28 de diciembre de 2018 con radicado SDH 2018EE245916 y para este efecto, se plantean dos alternativas para el cumplimiento de la obligación del urbanizador de destinar un porcentaje de los suelos de su proyecto urbanístico a vivienda VIS o VIP que se compagan con la naturaleza de cargas urbanísticas. Estas alternativas son el uso de un fondo de compensación o de un banco inmobiliario.

Así mismo, solicita determinar qué régimen presupuestal, contable y de caja sería aplicable a las alternativas mencionadas.

CONSIDERACIONES

Con el fin de absolver el problema jurídico planteado se abordarán los siguientes puntos:
1. Naturaleza de carga urbanística; 2. Alternativas de pago de la carga urbanística; y 3. Régimen presupuestal y contable.

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



cmjap
BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

1. Naturaleza de carga urbanística

La destinación de un porcentaje de los suelos para vivienda VIS o VIP por parte del urbanizador tiene fundamento en el artículo 92 de la Ley 338 de 1997:

“Artículo 92º.- Planes de ordenamiento y programas de vivienda de interés social. Los municipios y distritos determinarán sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente.

En todo caso al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen determinarán porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social. Igual previsión habrán de contener los planes parciales para programas de renovación urbana, lo anterior, sin perjuicio de que este tipo de programas se localicen en otras zonas de la ciudad, de acuerdo con las normas generales sobre usos del suelo.

Los planes parciales correspondientes determinarán la forma de definir las localizaciones de los terrenos tendientes al cumplimiento de los porcentajes expresados, así como los mecanismos para la compensación de las cargas urbanísticas correspondientes, cuando a ello hubiere lugar.” (Resaltado fuera de texto)

Así mismo, el artículo 46 de la Ley 1537 de 2012 señala que el porcentaje mínimo para la destinación a programas de Vivienda de Interés Prioritario será del 20% **sobre el área útil residencial** de los planes parciales o proyectos urbanísticos:

“Artículo 46. Destinación de suelo para VIS y VIP. En los planes parciales con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana o en las normas urbanísticas que reglamenten la urbanización de suelos urbanos sin plan parcial, salvo cuando se trate de usos industriales, dotacionales o institucionales, se determinarán los porcentajes de suelos que deben destinarse al desarrollo de Programas de Vivienda de Interés Prioritario (VIP).

(...)

Tipo de vivienda	Porcentaje mínimo de suelo sobre área útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico en predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana
VIP	20%

Parágrafo. *El porcentaje mínimo de que trata este artículo, aun cuando no se haya incorporado en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen o complementen **es de obligatorio cumplimiento** y se aplicará a las nuevas solicitudes de planes parciales o de licencias de urbanización radicadas en legal y debida forma a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.”*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

En el ámbito local, estas disposiciones fueron adoptadas mediante el Decreto Distrital 553 de 2018, el cual dispone en su artículo 2° que la obligación de destinar suelo útil para Vis o Vip se considera como unca carga urbanística local:

"Artículo 2. Porcentajes mínimos de suelo para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social e Interés Social Prioritario. De conformidad con lo previsto en las leyes 388 de 1997 y 1537 de 2012, solo se exigirá el cumplimiento de porcentajes de suelo destinados al desarrollo de programas VIS y VIP a los predios a los que el Plan de Ordenamiento Territorial o sus instrumentos reglamentarios le asignen los tratamientos de desarrollo y de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, conforme lo previsto en el presente decreto.

(...)

*En consecuencia, y para todos los efectos, **la obligación de destinar suelo útil para VIS o VIP se considerará como una carga urbanística local.** Las áreas útiles destinadas a este tipo de vivienda deberán desarrollarse de conformidad con ese uso por sus propietarios, por terceros o por las entidades públicas competentes, en los casos en los que se hubieran declarado de construcción prioritaria o se hubiere determinado la utilidad pública correspondiente, respectivamente". (Negrilla fuera de texto)*

El artículo 13 del Decreto Distrital 436 de 2006 define las cargas urbanísticas de la siguiente manera:

*"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". (Negrilla fuera de texto)*

Lo anterior implica una limitación al derecho de propiedad, en atención a la función social que le asigna la constitución. En efecto, señala el artículo 58 de la Constitución Política que la propiedad es una función social que implica obligaciones. Al respecto, también se ha pronunciado la Corte Constitucional en Sentencia C-295 de 1993, señalando que cargas como las cesiones obligatorias obedecen a la función social urbanística 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*

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBX: (571) 338 5000
Información. Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
NIT: 899.939.061-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

empp



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano" (art. 334 C.N.), como también del artículo 82 ibidem que faculta a las entidades públicas para "regular la utilización del suelo" en defensa del interés común(...). (Negrilla fuera de texto)

Por su parte, el Consejo de Estado también considera que las cargas urbanísticas implican entender la propiedad en su función social y aplicar el principio de solidaridad:

"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". (Negrilla fuera del texto)

Este tipo de obligaciones conllevan un efecto económico negativo sobre el propietario, con el fin de obtener el permiso para explotar y aprovechar económicamente su bien. En contraprestación a tal carga, es decir, en contraprestación a limitar un poco su derecho y soportar una carga económica negativa en provecho del interés general, se le permite al urbanizador el desarrollo de su proyecto y la explotación económica buscada con el bien del cual es propietario.

Así los hechos, las obligaciones urbanísticas tienen como fin "garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres", al tenor de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 338 de 1997.

Si bien es cierto que el Gobierno Nacional al reglamentar este tipo de carga urbanística estableció alternativas para su cumplimiento con las cuales se libera al urbanizador de destinar parte de los suelos de su proyecto urbanístico para vivienda VIS o VIP; es imperativo un entendimiento constitucional y legal, que no solo se adecue a la naturaleza de la carga, sino que permita el desarrollo de la autonomía territorial para adoptar el más pertinente para los intereses de la ciudad.

2. Alternativas de pago de la carga urbanística

El artículo 2.2.2.1.5.3.1 del DUR 1077 de 2015 señala tres posibilidades para el cumplimiento de la carga urbanística de destinar un porcentaje del suelo a vivienda VIS o VIP:

¹ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 31 de julio de 2014, Expediente 25000232400020070023502. C.P.: María Claudia Rojas Lasso.



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".*

Esta última posibilidad se encuentra desarrollada en el artículo 2.2.2.1.5.3.4 del mismo Decreto Nacional 1077 de 2015 y de ella se derivan tres alternativas, siendo la b) y la c) las referidas por el solicitante:

- a) La obligación de destinar suelo para VIP también se podrá hacer efectiva en los programas o proyectos que adelanten las entidades públicas municipales o distritales, mediante la compra de derechos fiduciarios.
- b) Mediante la compensación en dinero a los fondos de compensación que creen los municipios o distritos para el desarrollo de programas VIS o VIP "cuando en las normas urbanísticas del componente urbano del plan de ordenamiento contemplen los mecanismos que garanticen que el valor de la compensación al respectivo fondo se pueda materializar en el proyecto original objeto de la obligación de destinar suelo para VIS o VIP o en cualquier otro proyecto del urbanizador responsable del cumplimiento de la obligación".
- c) Compra de suelo, a través de Banco Inmobiliario del municipio, por un valor proporcional al área a destinar a VIS o VIP.

Cada municipio o distrito para la aplicación del Decreto Nacional 1077 de 2015, dentro de su autonomía presupuestal y financiera, debe atender a la materialización de los principios constitucionales, mantener la naturaleza de carga urbanística y la función social de la propiedad, marco que le servirá para adoptar la alternativa de cumplimiento de la carga urbanística que considere ajustada a los intereses urbanísticos de la ciudad.

De conformidad con lo anterior y con lo expuesto en la consulta planteada, se observa que la alternativa de la compensación mediante el aporte en dinero al banco inmobiliario es viable, en tanto se respete la naturaleza de carga urbanística y de ingreso corriente no tributario del Distrito.

3. Tratamiento presupuestal y contable

Tratamiento presupuestal

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBX: (571) 338 5000
Información: Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@hd.gov.co
Nit. 899 999 061-9
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

@mjp

Para que una entidad descentralizada recaude un ingreso del nivel central es necesario una autorización de ley o de la Administración.

En el Distrito los recursos provenientes de las compensaciones de suelo para vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario de que tratan los Decretos distritales 327 de 2004 y 138 de 2015, así como los recaudados en el marco del Decreto Nacional 75 de 2013, compilado en el Decreto Nacional 1077 de 2015, deberán destinarse para la ejecución de programas de vivienda de interés social y en especial para los de vivienda de interés social prioritario, conforme con las condiciones establecidas previamente.

La entidad distrital encargada de la ejecución de dichos recursos es la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. -ERU, según los numerales 1, 10 y 23 del artículo 5º del Acuerdo Distrital 643 de 2016, que establecen como función de la ERU:

- "1. Gestionar, liderar, promover y coordinar programas y proyectos urbanísticos en el Distrito Capital, los entes territoriales y la Nación, bien sea de renovación, desarrollo o cualquiera otro tratamiento urbanístico que se prevea para los suelos objeto del proyecto de acuerdo con la política pública del Sector del Hábitat y a lo establecido en el plan de ordenamiento territorial vigente"*
(...)
- "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."**
(...)
- "23. En cumplimiento de su objeto, para el diseño y posterior ejecución de cada uno de los proyectos, la Empresa deberá realizar todos los trámites pertinentes de urbanismo y construcción conforme a la normatividad vigente. (...)"** (Negrilla fuera del texto)

En el mismo sentido lo ordena el artículo 12 de Decreto Distrital 553 de 2018, el cual señala no solamente la destinación específica de los recursos producto de la compensación, sino también su ejecutor:

"(...) solo podrán 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"

Para la vigencia 2020 se han realizado las acciones correspondientes según nuestro concepto inicial y el reciente Decreto Distrital 777 del 19 de diciembre de 2019, y en consecuencia, se realizará una transferencia sin situación de fondos conforme a lo establecido en el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital:

- a) *Recaudo con situación de fondos: recursos que se consignan en las cuentas bancarias registradas por la Dirección Distrital de Tesorería y que corresponden a la totalidad de entradas en efectivo.*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

- b) **Recaudo sin situación de fondos: recursos que no se giran a las cuentas bancarias de la entidad territorial y, por consiguiente, corresponde a registros de operaciones presupuestales y contables que no originan flujo de fondos o corriente monetaria, pero que requieren ser incluidos en cada uno de los renglones rentísticos del Presupuesto de Ingresos, de acuerdo con su naturaleza. (Negrilla fuera de texto)**

En resumen, en los casos en los que el Urbanizador opte por la compensación en dinero, habrá de aplicarse una ejecución presupuestal activa sin situación de fondos, reflejando los recursos recaudados en el presupuesto del Distrito Capital para la vigencia 2020 como un ingreso corriente no tributario, bajo el código 2-1-2-01-07, los cuales serán transferidos a la Empresa de Renovación Urbana del Distrito, para su ejecución en los términos del artículo 12 del Decreto Distrital 553 de 2018. Para tales efectos, los recursos recaudados por cargas urbanísticas se encuentran contenidos dentro de las transferencias de inversión del Presupuesto Anual del Distrito de la vigencia fiscal 2020.

Tratamiento contable

En consonancia con la realidad jurídica y con base en la información que suministre la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano – ERU relacionada con los Ingresos no Tributarios por concepto de Cargas Urbanísticas, corresponde a la Secretaría Distrital de Hacienda-Dirección Distrital de Contabilidad, a la Secretaría Distrital de Hábitat y a la ERU establecer en forma conjunta el tratamiento contable de estos recursos.

CONCLUSIONES

En cuanto a los problemas jurídicos planteados, esto es: *¿Qué alternativas para el cumplimiento de la obligación del urbanizador de destinar un porcentaje de los suelos a VIS o VIP se compagina con la naturaleza de carga urbanística? y ¿Cuál es su tratamiento presupuestal y contable?*

Es necesario concluir que las obligaciones alternativas que contempla el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, respecto del cumplimiento de la carga urbanista de destinar suelo útil de los proyectos urbanísticos para el desarrollo del VIS o VIP, deberán soportar una interpretación constitucional a fin de que puedan compaginarse con la naturaleza de carga urbanística y cumplan con la función social de la propiedad, contenida en el artículo 58 de la Constitución Política colombiana.

En ese sentido, cuando el urbanizador opte por la compensación en dinero de la obligación de destinar suelos de su proyecto urbanístico para la construcción de vivienda VIS o VIP, esos recursos deberán entenderse como una contraprestación por permitirle desarrollar el proyecto urbanístico. Bajo tales criterios de las alternativas referidas en la consulta, se considera viable la compensación de la obligación a través de un banco inmobiliario.

Carrera 30 No 25-80
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



empf
BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

7

35-F.01
V.9




ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

A estos recursos deberán dárseles el tratamiento de ingresos no tributarios del Distrito Capital, frente a los cuales habrá una ejecución activa sin situación de fondos. En materia presupuestal se reflejará un transferencia a la ERU para que cumpla con la destinación específica que el Decreto Distrital 553 de 2018 le asigna a tales recursos.

En el aspecto contable se recomienda coordinar con la Dirección Distrital de Contabilidad y con la Secretaría Distrital de Hábitat, el tratamiento contable que se requiera.

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 a la Dirección Jurídica.


CLAUDIA MARCELA PINILLA PINILLA
Directora Jurídica (E)

Revisó: Clara Lucía Morales Posso
Proyectó: Sebastián Morillo Carrillo

Carrera 30 No 25-90
Código Postal 111311
PBX: (571) 338 5000
Información, Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@ehd.gov.co
Nit. 899 999 061-9
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS