



Bogotá, D. C.

Doctora
NEIFIS ISABEL ARAÚJO LÚQUEZ
Directora Técnica de Reasentamientos
Caja de la Vivienda Popular
fgutierrez@cajaviviendapopular.gov.co;
cflorezb@cajaviviendapopular.gov.co
Bogotá

CONCEPTO

Referencia	202112000059311 - 2021ER06964601
Descriptor general	Presupuesto
Descriptores especiales	Valor Único de Reconocimiento. Rendimientos financieros.
Problema jurídico	¿Cuál es el manejo de los rendimientos financieros que se generen con los recursos del Valor Único de Reconocimiento cuándo son transferidos a cuentas de ahorro programado o a patrimonios autónomos?
Fuentes formales	Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto Nacional 111 de 1996; Ley 1537 de 2012; Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996; Decreto Distrital 330 de 2020; Decreto Distrital 192 de 2021; Resolución 2073 de 2021, expedida por la Caja de la Vivienda Popular. .

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Caja de la Vivienda Popular plantea unas preguntas relacionadas con el manejo del Valor Único de Reconocimiento en las cuentas de ahorro programado y en la fiducia mercantil, de la siguiente manera:

1. ¿Los recursos del Valor Único de Reconocimiento, al ser transferidos a las cuentas de ahorro programado, aún se consideran como recursos públicos pertenecientes al Distrito Capital?
2. ¿Al culminar el pago de la adquisición de la vivienda de reposición, el hogar que cuente con recursos del Valor Único de Reconocimiento en cuentas de ahorro programado debe solicitar autorización de movilización de estos ante la Caja de la Vivienda Popular?
3. ¿En caso de que los recursos del Valor Único de Reconocimiento, al ser transferidos a las cuentas de ahorro programado, generen rendimientos

financieros, estos pertenecen a la familia beneficiaria del programa de reasentamientos?

4. ¿Los rendimientos financieros generados por el VUR en una fiducia mercantil, deben ser entregados al Distrito?
5. ¿De los rendimientos que se deban reintegrar al Distrito Capital, estos deben ser retornados y utilizados en el proyecto de inversión por el cual se originaron?

CONSIDERACIONES

En primera medida se precisa que es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda establecer las directrices para fomentar la unidad doctrinal en la aplicación e interpretación de normas relacionadas con la hacienda pública distrital, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 y 72 del Decreto Distrital 601 de 2014.

Por esta razón, le corresponde absolver consultas, emitir conceptos jurídicos y prestar asistencia jurídica en asuntos relacionados con temas de tesorería, presupuesto, tributos, contabilidad, crédito público, cobro, contratación, entre otros, en el ámbito distrital. Por lo anterior, esta Dirección es competente para pronunciarse sobre el objeto de la consulta.

Con el propósito de resolver los interrogantes planteados, se analizará: 1) la ejecución presupuestal en el caso objeto de consulta; 2) la propiedad de los rendimientos financieros generados con recursos públicos y; 3) El caso específico.

1. Ejecución presupuestal

Como lo dispone el texto sobre Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano,¹ sobre la ejecución presupuestal de los gastos, las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación se entienden legalmente ejecutadas con la recepción de los bienes y servicios que se han acordado en los compromisos adquiridos con todas las formalidades legales y, en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. Cuarta edición revisada.

Lo anterior en aplicación del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto 111 de 1996:²

“ARTICULO 18. ESPECIALIZACION. Las operaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38/89, artículo 14, Ley 179/94, artículo [55](#), inciso 3o.)

*ARTICULO 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para **ser ejecutadas o comprometidas** durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse. (...)” (Negrilla fuera del texto)*

En similar sentido el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996,³ determina:

Artículo 60º.- De la Ejecución Pasiva. La ejecución pasiva del presupuesto se realizará mediante la adquisición de compromisos y ordenación de gastos que cumplan los requisitos señalados en las disposiciones vigentes. La ordenación de gastos conlleva la ordenación del pago. ([Acuerdo 24 de 1995, art. 52º](#))”

De esta manera, cuando los recursos públicos, apropiados y comprometidos, son girados al beneficiario por orden pago dada por el ordenador de gasto, se entienden ejecutados.

2. Rendimientos financieros

En el Concepto Unificador 01 de 2019, emitido por esta Dirección, se indica la propiedad de los rendimientos financieros cuando estos se generan en virtud de contratos de fiducia mercantil y patrimonios autónomos y el manejo de rendimientos financieros generados a partir de recursos con destinación específica.

Se precisa que el manejo de los rendimientos financieros originados con los recursos de Distrito Capital se encuentra normado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital — Decreto Distrital 714 de 1996-, por ser esta norma de superior jerarquía, expedida según lo establecido los artículos 151,313-5 y 352 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 109 del Estatuto Orgánico de

² 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.

³ Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital

Presupuesto Nacional, Decreto Nacional 111 de 1996.

Con estos fundamentos constitucionales y legales orgánicos, el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Distrito Capital, Decreto Distrital 714 de 1996, consagró disposiciones similares a las nacionales al disponer:

Artículo 85°.- De los Rendimientos Financieros. *Pertenecen al Distrito Capital los rendimientos obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Distrital, así como los de las Entidades Públicas o Privadas con los recursos del Distrito Capital con excepción de los que obtengan las Entidades de previsión social.*

La Tesorería Distrital de la Secretaría de Hacienda elaborará mensualmente un estado de resultados de sus operaciones financieras, con el cual se harán las afectaciones presupuestales correspondientes.” (Resaltado fuera de texto)

En desarrollo de lo anterior, el Decreto 192 del 02 de junio de 2021, Reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, señala:

“Artículo 47°. - Rendimientos Financieros de los recursos públicos distritales. *Sin perjuicio de las excepciones consagradas en el Estatuto Orgánico Presupuestal, los rendimientos financieros obtenidos con recursos del Distrito Capital le pertenecen. Por lo tanto, con dichos rendimientos financieros no se podrán pactar compromisos o destinaciones diferentes a las de ser girados al Tesoro Distrital.*

Esta regla se aplica a los recursos distritales administrados a través de:

- a. El Sistema de Cuenta Única Distrital;*
- b. Las Entidades Públicas o Privadas;*
- c. Los negocios fiduciarios. Con excepción de aquellos rendimientos originados por patrimonios autónomos en los que la ley haya determinado específicamente su tratamiento.*

Pertenecen igualmente al Distrito Capital los rendimientos que generen las transferencias que realice el Distrito a sus entidades descentralizadas.

Igualmente, las entidades distritales o privadas que administren recursos del Distrito Capital, al suscribir contratos o convenios, deberán pactar que los rendimientos financieros obtenidos con recursos del Distrito Capital sean reintegrados a la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, plazo que igualmente se contará desde la fecha en que la entidad financiera responsable de dicha liquidación entregue el extracto físico o electrónico confirmatorio de la liquidación.

(...) Parágrafo 1°. Si en una disposición legal, fallo judicial o norma especial se establece que los rendimientos financieros generados con cargo a recursos que tienen destinación específica deben ser administrados en una cuenta bancaria separada y/o que dichos rendimientos financieros acrecentarán el principal para atender su objeto, la Dirección Distrital de Presupuesto deberá incluirlos en la programación presupuestal junto con el principal, y se registrarán en la contabilidad de la respectiva entidad distrital que ejecuta el recurso.

Los correspondientes a los patrimonios de pensiones y cesantías tendrán el procedimiento contable y presupuestal señalado por la entidad responsable de su administración y manejo.

Los recursos mencionados en el presente Parágrafo podrán unirse para ser invertidos junto con los de la Unidad de Caja, pero sus rendimientos deberán registrarse por separado de índole contable y presupuestal. Lo anterior, salvo aquellos recursos que por expresa disposición de la ley tengan restricciones al respecto.

Parágrafo 2°. Los rendimientos financieros generados por los recursos del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, administrados a través del Patrimonio Autónomo por el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP acrecentarán la reserva y serán utilizados de forma prevalente para atender las obligaciones pensionales en especial la correspondiente a la nómina de pensionados del Distrito Capital.

El uso de los rendimientos tendrá reflejo presupuestal y contable, ejecutándose en el presupuesto de ingresos con el reporte que genere la entidad fiduciaria y en el gasto con el trámite de pago de la obligación, respectivamente.

Parágrafo 3°: *Respecto de los recursos de destinación específica de propiedad de las entidades descentralizadas, los rendimientos financieros que estos recursos generen serán a favor de la respectiva entidad."*

Las normas presupuestales transcritas evidencian como en el sector público se utiliza el principio del derecho civil respecto del régimen de los bienes, según el cual, "Accessorium sequitur principale" o "lo accesorio sigue la suerte de lo principal".

En este contexto, se puede concluir que los rendimientos financieros y/o frutos civiles que se generan de un bien o recurso económico, son inseparables de éste y pertenecen al dueño del recurso.

En relación con los rendimientos financieros derivados de los contratos de fiducia mercantil y patrimonios autónomos, el Código de Comercio establece:

Artículo 1226. (...) la [f]iducia 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 (...).

Artículo 1233. (...) [p]ara 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.” (Resaltado fuera de texto)

Es pertinente precisar la diferencia entre la fiducia mercantil y fiducia pública, para entender sobre la ejecución presupuestal del recurso en uno y otro contrato. La jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional han resaltado las diferencias de ambas figuras en reiteradas ocasiones, así:

“La Ley 80 de 1993, luego de definir los encargos fiduciarios y la fiducia pública *indica que “la fiducia que se autoriza para el sector público en esta ley, nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio de la respectiva entidad oficial” (artículo 25 de la Ley 1150 de 2007). Es decir, la celebración del contrato de encargo fiduciario o de fiducia pública no da lugar a la creación de un patrimonio autónomo, independiente ni ajeno al de la entidad que celebra el contrato, puesto que los bienes entregados a la fiduciaria para la finalidad específica continúan bajo la órbita de dominio o propiedad de la entidad. La Corte Constitucional definió sobre el contrato de fiducia pública, el encargo fiduciario y la fiducia mercantil, lo siguiente: “el Estatuto General de Contratación Administrativa creó un nuevo tipo de contrato, sin definirlo, denominado ‘fiducia pública’, el cual no se relaciona con el contrato de fiducia mercantil contenido en el Código de Comercio y en las disposiciones propias del sistema financiero. Se trata, pues, de un contrato autónomo e independiente, más parecido a un encargo fiduciario que a una fiducia (por el no traspaso de la propiedad, ni la constitución de un patrimonio autónomo), al que le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, “en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley”. Así, por ejemplo, al establecer la Ley 80 que el contrato de fiducia pública no comporta la transferencia de dominio ni la constitución de un patrimonio autónomo, entonces no le serán aplicables las normas correspondientes contenidas en el Código de Comercio, sin que ello signifique que se altera la naturaleza del contrato de fiducia mercantil”. En tal sentido, se expresa la diferencia ostensible entre la fiducia pública y la mercantil en torno a la transferencia de dominio y a la constitución de un patrimonio autónomo, supuestos que no tienen lugar en la primera, pero sí en la segunda (...)”⁴ (Resaltado fuera de texto)*

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha establecido:

*“Es pertinente destacar que el contrato de fiducia mercantil difiere del de fiducia pública. La figura de la fiducia pública, que es diferente de la sociedad fiduciaria pública, se encuentra contemplada en el numeral 5º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, el cual señala, entre otras cosas que: “[I]os encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren”. En relación con ello, esta Corporación a través de la Sentencia C-086 de 1995 estimó que aunque el Estatuto General de la Contratación Pública creó un nuevo tipo de contrato, sin definirlo, denominado “fiducia pública”, se puede entender que éste “(...) no se relaciona con el contrato de fiducia mercantil contenido en el Código de Comercio y en las disposiciones propias del sistema financiero. **Se trata, pues, de un contrato autónomo e independiente, más parecido a un encargo fiduciario que a una fiducia (por el no traspaso de la propiedad, ni la constitución de un patrimonio autónomo), al que le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley (...)”.**⁵ (Resaltado fuera de texto)*

Se puede concluir que la fiducia pública es un tipo de contrato regulado por el Estatuto de Contratación Estatal, caracterizado porque no hay traspaso de la propiedad. Por el contrario, en el contrato de fiducia mercantil se constituye un patrimonio autónomo, y al recibir los recursos se realiza un traspaso de la propiedad que permite entender que se realiza ejecución presupuestal, en términos del artículo 60 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996.

En principio estas diferencias no implican que en virtud de estos contratos de fiducia pública o mercantil se puedan disponer de los rendimientos financieros generados en la administración de los recursos.

Por regla general, los rendimientos financieros causados con recursos públicos deben reintegrarse a la Dirección Distrital de Tesorería, en cumplimiento a lo señalado en el artículo 85 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital. Esta norma establece como excepción a la regla general, los rendimientos originados con recursos de destinación específica en patrimonios autónomos de fiducia mercantil, en los que la ley haya determinado específicamente su tratamiento.

3. Caso específico – ejecución de recursos y rendimientos financieros generados con recursos del valor único de reconocimiento girados a las cuentas de ahorro programado y a patrimonios autónomos

La Caja de la Vivienda Popular⁶ tiene como misión transformar y mejorar la vivienda,

⁶ Tomado de: <https://www.cajaviviendapopular.gov.co/?q=Nosotros/mision-y-vision>

el hábitat y las condiciones de vida la población de estratos 1 y 2 de Bogotá Región, a través de la implementación de los programas de reasentamiento, titulación de predios y mejoramiento de vivienda y de barrios, en cuyo marco desarrolla intervenciones integrales y sostenibles que reconocen las particularidades del hábitat popular.

De conformidad con el inciso 2 del artículo 56 de la Ley 9 de 1989⁷ podrá adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación.

Por su parte, los literales b), j) y m) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, modificatoria de la Ley 9 de 1989, establecen que existen motivos de utilidad pública o de interés social para la adquisición de inmuebles, entre otras, por la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo, así como por el traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes.

El artículo 301 del Decreto Distrital 190 de 2004 define que el programa de reasentamiento consiste en el conjunto de acciones y actividades necesarias para lograr el traslado de las familias de estratos 1 y 2 que se encuentran asentadas en zonas declaradas de alto riesgo no mitigable por deslizamiento o inundación, las zonas objeto de intervención por obra pública o la que se requiera para cualquier intervención de reordenamiento territorial.

El artículo 302 ibidem dispone que, dentro de las acciones estratégicas del Programa de Reasentamiento, están las de estudiar, proponer y evaluar la determinación de un Valor Único de Reconocimiento de los inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable, que permita a la Administración Distrital incluirlos en los programas de vivienda, así como diseñar los mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan adelantar en forma eficiente los procesos de reasentamiento vinculando el cumplimiento de las metas del programa a las ejecuciones del subprograma de producción de vivienda nueva en lo que corresponde a Metrovivienda o quien haga sus veces.

El Decreto Distrital 255 de 2013 estableció el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital y señaló como instrumentos financieros a ser otorgados a los hogares vinculados al programa, la Ayuda de Relocalización Transitoria y el Valor Único de Reconocimiento. El primero de ellos con carácter transitorio y el segundo para promover el acceso a una solución de vivienda de reposición definitiva.

⁷ “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.

Debido a que el citado decreto presentó unas limitaciones respecto de las modalidades, los instrumentos financieros y las acciones para que las familias pudieran ser reasentadas en tiempos razonables, e impedía ejecutar el programa de manera adecuada y obtener las metas propuestas, fue derogado y en su lugar se expidió el Decreto Distrital 330 de 2020, cuyo objeto es:

"Artículo 1º. Objeto. Establecer las condiciones para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran en alto riesgo no mitigable de conformidad con el diagnóstico y/o concepto técnico emitido por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER o el reasentamiento ordenado mediante sentencias judiciales o actos administrativos, con el fin salvaguardar su derecho a la vida".

El artículo 4 del referido decreto estableció las condiciones para la aplicación del programa de reasentamiento, frente a las cuales en lo relacionado con la reubicación definitiva y el Valor Único de Reconocimiento establece:

"ARTÍCULO 4º.- CONDICIONES PARA APLICACIÓN DEL PROGRAMA REASENTAMIENTO. El reasentamiento de familias se realizará por una sola vez, a través de cualquiera de las acciones establecidas en el artículo 157 de la Ley 1753 de 2015 o la norma que la modifique, conforme lo reglamente, para tal efecto la Caja de la Vivienda Popular o la entidad competente, por lo cual se aplicarán las siguientes acciones:

[...]

2. Reubicación definitiva: Es el acceso de las familias vinculadas al programa de reasentamientos por alto riesgo no mitigable a una vivienda de reposición definitiva en condiciones seguras, mediante uno de los siguientes mecanismos:

a) VUR: La asignación del Valor Único de Reconocimiento, para la adquisición de vivienda de reposición definitiva nueva o usada. El Valor Único de Reconocimiento es un instrumento financiero que permite a las familias vinculadas al programa de reasentamientos, el acceso a una vivienda de reposición y que representa de manera general y uniforme los derechos reales de dominio y posesión que las familias ostentan sobre los inmuebles definidos, bien sea por acto administrativo o, sentencias judiciales o, por encontrarse en condición de alto riesgo no mitigable."
(Resaltado fuera del texto)

De conformidad con esta norma el Valor Único de Reconocimiento es un instrumento financiero que permite a las familias vinculadas al programa de reasentamiento el acceso a una vivienda de reposición, representativos de manera general y uniforme de los derechos reales de dominio y posesión que las familias ostentan sobre los inmuebles definidos en condición de alto riesgo no mitigable.

Los artículos 15 y 16 del mencionado Decreto Distrital 330 de 2020 definen el

monto, destinación del VUR, así como las otras aplicaciones que se pueden dar a tales recursos.

“ARTÍCULO 15º. MONTO Y DESTINACIÓN DEL VUR. Corresponde a la Caja de la Vivienda Popular o la entidad que haga sus veces, asignar el valor único de reconocimiento -VUR- hasta por el valor máximo definido por el Gobierno Nacional para la Vivienda de Interés Prioritario - VIP, el cual deberá ser destinado para la adquisición de la solución habitacional de reposición en cualquier lugar del territorio nacional. Las condiciones para la asignación del valor único de reconocimiento serán reglamentadas, dentro de los dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Decreto, por la Caja de la Vivienda Popular o la entidad que haga sus veces.

PARÁGRAFO 1. El valor único de reconocimiento -VUR- podrá igualmente ser otorgado por la Caja de la Vivienda Popular en especie, para la adquisición de una alternativa de vivienda.

PARÁGRAFO 2. La familia incluida en el programa de reasentamientos podrá solicitar a la Caja de la Vivienda Popular, dentro de los términos previstos en la ley y en el reglamento que para el efecto establezca dicha entidad, el pago del reconocimiento del valor del avalúo comercial del predio recomendado, de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley [9](#) de 1989, modificada por la Ley [388](#) de 1997, y demás disposiciones concordantes.

PARÁGRAFO 3. La Caja de la Vivienda Popular podrá asignar el valor único de reconocimiento a las familias que si bien habitan un mismo inmueble sin división material aparente, se identifique que cumplen con el requisito establecido en el artículo [762](#) del Código Civil y previa verificación de los requisitos sociales, técnicos y jurídicos que se establezcan para el efecto.

ARTÍCULO 16º.- OTRAS APLICACIONES DE LOS RECURSOS DEL VALOR ÚNICO DE RECONOCIMIENTO -VUR-. Luego de que se efectúe el pago total del valor de la vivienda de reposición, si quedan recursos excedentes del VUR otorgado, estos se podrán destinar a:

a) El pago de deudas que se encuentren a nombre del beneficiario, por concepto tributos distritales, servicios públicos domiciliarios o cualquier otro concepto que deba pagarse como requisito para materializar la transferencia del predio identificado dentro del programa de reasentamiento, debidamente saneado, a favor de la entidad distrital competente.

b) El pago de costos, gastos y tributos requeridos para la transferencia y/o adquisición del derecho de dominio de la vivienda de reposición a cargo de la familia vinculada al programa de reasentamiento, incluidos los requeridos para el registro del título adquisitivo ante la oficina de Instrumentos Públicos.

c) El pago de gastos de mudanza de la familia vinculada al programa de reasentamiento del predio, recomendado a la vivienda de relocalización transitoria y/o a la vivienda de reposición definitiva.

Como se dispuso en el mencionado decreto, la Caja de la Vivienda Popular tiene la obligación de reglamentar las condiciones para la asignación del valor único de reconocimiento. En cumplimiento de dicha obligación fue expedida la Resolución 2073 de 2021,⁸ la cual precisó:

“ARTÍCULO 3. — Acciones del Programa de Reasentamientos: De acuerdo con lo establecido en los artículos 156, 157 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 4° del Decreto Distrital 330 de 2020, en el marco del Programa de Reasentamiento la Caja de la Vivienda Popular adelantará una o varias de las siguientes acciones.

- 1. Reubicación definitiva a través de la asignación del Valor Único de Reconocimiento - VUR- para la adquisición de vivienda de reposición.”*

Como lo dispone el artículo 10, en el marco del programa de reasentamiento, se encuentra a reubicación definitiva, a través de la asignación del Valor Único de Reconocimiento – VUR -, para la adquisición de vivienda de reposición.

En virtud de lo expuesto, la Caja de la Vivienda Popular brinda asesoría técnica, social y jurídica a las familias, con el fin de: i) lograr la adquisición de una vivienda de reposición; ii) promover la entrega o transferencia del predio declarado de algo riesgo no mitigable y; iii) para los casos que proceda, adelantar la entrega de los predios a la Secretaría Distrital de Ambiente, para los fines que considere pertinentes.

Como se indicó en la consulta, una vez asignado el Valor Único de Reconocimiento -VUR- y de conformidad con los recursos complementarios que aporte el hogar como parte de su cierre financiero, este puede optar voluntariamente para la adquisición de una vivienda nueva, o usada en cualquier parte del territorio nacional, que se ajuste a sus necesidades.

Los recursos del VUR asignados a las familias beneficiarias, a varias de ellas, fue girado a las cuentas de ahorro programado. Una vez surtida la adquisición, entrega y traslado del hogar, se entenderá que el hogar recomendado ha finalizado exitosamente su proceso de Reasentamientos Humanos.

⁸ "Por medio de la cual se adopta el reglamento operativo del programa de reasentamientos en el marco del Decreto Distrital 330 de 2020 y se dictan otras disposiciones"

En lo relacionado con el objeto del contrato de ahorro programado para la compra de vivienda con derecho real de habitación, el Decreto 2555 del 15 de julio de 2010,⁹ indicó lo siguiente:

“Artículo 2.1.9.1.1 Objeto del contrato de ahorro programado para la compra de vivienda con derecho real de habitación. Los establecimientos de crédito están autorizados para suscribir contratos de ahorro programado cuyo objeto sea que los clientes hagan un ahorro que les permita a la finalización del contrato el pago de la cuota inicial de una vivienda y durante el plazo del mismo ocupar la vivienda, propiedad del establecimiento de crédito, en ejercicio del derecho real de habitación previsto en el contrato. “

En cuanto a las condiciones de este tipo de contratos, el artículo 2.1.9.1.2. *ibidem* dispone:

ARTÍCULO 2.1.9.1.2 Condiciones del contrato. Los contratos de ahorro programado para la compra de vivienda que se celebren de conformidad con lo dispuesto por este Título deberán cumplir las siguientes condiciones:

- 1. Tener un plazo mínimo de seis (6) meses y no superior a tres (3) años.*
- 2. El monto que deberá ser ahorrado durante el plazo del contrato será por lo menos del treinta por ciento (30%) del valor del inmueble que el ahorrador desea adquirir o del veinte por ciento (20%) de ese valor tratándose de vivienda de interés social.*
- 3. El ahorrador se obligará a realizar depósitos periódicos a partir de la suscripción del contrato, según el plan de ahorro establecido en el mismo.*
- 4. El monto que se obliga a ahorrar el cliente no puede ser superior al treinta por ciento (30%) de su ingreso mensual o de los ingresos mensuales familiares.*
- 5. El establecimiento de crédito deberá realizar un estudio técnico para determinar la capacidad de cumplimiento del contrato por parte del ahorrador.*
- 6. Los valores ahorrados se registrarán en cuentas de ahorro programado para la compra de vivienda, así como los intereses devengados, y podrán ser retirados únicamente a la terminación del contrato.***
- 7. Establecer el derecho real de habitación sobre el inmueble escogido por el ahorrador en los términos previstos en el artículo 2.1.9.1.4 de este decreto.*

⁹ “Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.”

8 Establecer que a la finalización del contrato, el ahorrador tendrá la opción de compra del inmueble en las condiciones fijadas en el artículo 2.1.9.1.5 del presente decreto.” (Resaltado fuera del texto)

Ahora bien, el procedimiento relacionado con el giro del recurso correspondiente al Valor Único de Reconocimiento en las cuentas de ahorro programado se encuentra establecido en el documento código 208-REAS-Pr-03 versión 3, de la Caja de la Vivienda Popular.

Según este procedimiento interno de la Caja de la Vivienda Popular, existen dos momentos relevantes para efectos de la consulta formulada, uno es el de la consignación de los recursos del Valor Único de Reconocimiento a la cuenta de ahorro programado y el segundo, cuando los recursos de la cuenta de ahorro programado, incluido el VUR, son movilizados a un depósito a favor de terceros, a la fiducia o al constructor.

Debe tenerse presente que la asignación del Valor Único de Reconocimiento representa de manera general y uniforme los derechos reales de dominio y posesión que las familias ostentan sobre los inmuebles definidos de alto riesgo no mitigable, dicho recurso se entenderá ejecutado con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigibles su pago.

Así las cosas, cuando se cuenta con la copia de la autorización de desembolso e información de cuenta bancaria; certificación bancaria, la copia de la resolución de asignación VUR y se diligencia el formato 208-SFIN-Ft-46 de solicitud de giro VUR, de conformidad con el procedimiento establecido por la Caja de Vivienda Popular y se realiza el desembolso en la Cuenta de Ahorro Programado se entiende ejecutado dicho recurso a favor de la familia.

Al ejecutarse dicho recurso, deja de ser del Distrito Capital, por ello, una vez dicho recurso llega la Cuenta de Ahorro Programado, ya no es un recurso público del Distrito Capital.

Ahora bien, si al culminar el pago de la adquisición de la vivienda de reposición queda un excedente del Valor Único de Reconocimiento, el artículo 16 del Decreto Distrital 330 de 2020 indica en qué pueden ser utilizados estos recursos sin exigir requisito alguno para su movilización.

Este proceso establecido en el Distrito se encuentra relacionado con lo establecido por la Ley 1537 de 2012, *“Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”* cuyo objeto es *“señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector*

privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda.”

Bajo tal marco, el artículo 8º ibidem establece que los rendimientos financieros que se generen en el marco de los patrimonios autónomos, destinados a financiar el acceso a la vivienda de interés social y prioritario, se utilizarán para el desarrollo de los mencionados proyectos:

*“Artículo 8o. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL SUBSIDIO. Los **beneficiarios de los subsidios** asignados por el Gobierno Nacional y aquellos que asignen los entes territoriales, antes de la entrada en vigencia de la presente ley, siempre que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional, podrán autorizar su desembolso **a cualquier patrimonio autónomo que se constituya por parte de Fonvivienda, Findeter**, la entidad territorial respectiva o la entidad que determine el Gobierno Nacional, con el fin de promover y/o desarrollar proyectos para proveer soluciones de vivienda de interés prioritaria, **sin que tal desembolso les otorgue la calidad de fideicomitentes**. En todo caso, para el desembolso el beneficiario deberá contar con autorización previa de la entidad otorgante.*

Los recursos correspondientes a subsidios familiares de vivienda que sean objeto de renuncia por parte de su beneficiario, que se venzan, o que correspondan a aquellos recuperados mediante actuaciones administrativas, podrán ser transferidos directamente, total o parcialmente, por parte de la entidad que los tenga a su cargo, a los patrimonios autónomos a los que hace referencia el presente artículo. Lo anterior, independientemente de la vigencia presupuestal en la que hayan sido asignados los subsidios.

Todos los recursos transferidos a los patrimonios autónomos, constituidos para el desarrollo de proyectos de vivienda, y los rendimientos financieros que estos generen, se destinarán al desarrollo de los referidos proyectos. (Resaltado fuera del texto)

La Ley 1537 de 2012 se refiere a los subsidios y establece que los rendimientos financieros que se generen se destinarán al proyecto.

No obstante, el Valor Único de Reconocimiento no es un subsidio, sino un reconocimiento económico por el inmueble que la familia transfiere a favor del Distrito, que permite a las familias vinculadas al programa de reasentamientos, el acceso a una vivienda de reposición, por lo que los rendimientos financieros que de este recurso se generen les pertenecen.

Estos rendimientos pueden entenderse como una forma de actualización del recurso, de manera que, con el paso del tiempo del proyecto, esos recursos no pierdan su poder adquisitivo y el aporte de la familia tenga un trato justo y equitativo.

CONCLUSIONES

Efectuado el análisis que antecede, se procede a responder los interrogantes formulados, así:

1. ¿Los recursos del Valor Único de Reconocimiento, al ser transferidos a las cuentas de ahorro programado, aún se consideran como recursos públicos pertenecientes al Distrito capital?

No de conformidad con el análisis precedente. Cuando la Caja de Vivienda Popular asigna a una familia el Valor Único de Reconocimiento y gira los recursos a la cuenta de ahorro programado se registran como recursos públicos ejecutados a favor de la familia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 60 del Decreto Distrital 714 de 1996.

2. ¿Al culminar el pago de la adquisición de la vivienda de reposición, el hogar que cuente con recursos del Valor Único de Reconocimiento en cuentas de ahorro programado debe solicitar autorización de movilización de estos ante la Caja de la Vivienda Popular?

En el marco de lo establecido en el Decreto Distrital Decreto 330 de 2020, corresponde a la Caja de la Vivienda Popular definir si requiere que exista autorización de ésta para que los interesados puedan movilizar recursos, dentro de las cuentas de ahorro programado. Por lo anterior, se sugiere que este aspecto quede explícito dentro de un ajuste a la Resolución interna 2073 de 2021, expedida por la Caja.

3. ¿En caso de que los recursos del Valor Único de Reconocimiento, al ser transferidos a las cuentas de ahorro programado, generen rendimientos financieros, estos pertenecen a la familia beneficiaria del programa de reasentamientos?

Si los rendimientos financieros generados con el Valor único de Reconocimiento - VUR- son de la familia, puesto que el VUR es un recurso de las familias, obtenido mediante una acción administrativa de reubicación, en contraprestación del inmueble en donde habitaba.

El instrumento financiero que permite a las familias vinculadas al programa de reasentamientos, el acceso a una vivienda de reposición no puede desconocer la

naturaleza de contrato que dio origen a los recursos, de manera que los rendimientos financieros que este recurso genere se han de destinar a ese mismo propósito.

4. ¿Los rendimientos financieros generados por el VUR en una fiducia mercantil, deben ser entregados al Distrito?

No porque estos recursos fueron ejecutados a favor de una familia y los rendimientos financieros generados por el VUR les pertenecen. El hecho que se encuentren en una estructura financiera que permite desarrollar proyectos que den solución de vivienda a varias familias, no puede desconocer la propiedad de esos. Adicionalmente, en tanto son consignados en patrimonios autónomos constituidos para el desarrollo del proyecto de vivienda, se deben destinar al desarrollo del referido proyecto.

5. ¿De los rendimientos que se deban reintegrar al Distrito Capital, estos deben ser retornados y utilizados en el proyecto de inversión por el cual se originaron?

En atención a que la respuesta al punto anterior fue negativa, no hay lugar a dar respuesta a este punto.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, 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.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Director Jurídico

lpazos@shd.gov.co

Revisó: Manuel Ávila Olarte

Proyectó: Carol Murillo Herrera