

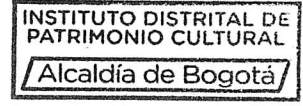
JURIDICA



ORIGEN: Sd:252 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALI
DESTINO: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL/MARIA V
ASUNTO: CONCPETO FONDO CUENTA PARA COMPENSACION DE CA
OBS: CLARA MORALES

Bogotá, D. C.

Doctora
MARÍA VICTORIA VILLAMIL
Subdirectora de Gestión Territorial del Patrimonio
Instituto Distrital de Patrimonio Cultural
CL 8 8 52
NIT: 860.506.170
Bogotá



02 ENE 2020



CONCEPTO

Referencia	2019ER113259
Descriptor general	Tesorería
Descriptores especiales	Fondo cuenta para compensación de cargas urbanísticas
Problema jurídico	¿El Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Bogotá (PEMP- CHB) puede prever eventos en los cuales procede el pago para el cumplimiento o compensación de cargas por edificabilidad para que sean recaudados por el Fondo cuenta con el fin de cumplir o compensar cargas urbanísticas?
Fuentes formales	Artículo 15 de la Ley 388 de 1997, artículo 11 de la Ley 397 de 1997, Decreto Nacional 1080 de 2015, Acuerdo Distrital 682 de 2017, Decreto Distrital 356 de 2018.

IDENTIFICACIÓN CONSULTA

En el marco del proceso de adopción del Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Bogotá (PEMP- CHB) se hace necesario establecer adecuadamente los instrumentos y mecanismos que se deberían vincular al plan con el fin de garantizar la implementación y sostenibilidad de las intervenciones integrales propuestas.

De conformidad con ello, la entidad consultante solicita concepto sobre:

1. Siendo el PEMP- CHB un instrumento de planeación de superior jerarquía frente al POT, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Distrital 356 de 2018, ¿Podría esta Plan prever eventos en los cuales proceda el pago para el cumplimiento o compensación de cargas urbanísticas de edificabilidad y que los mismos sean recaudados por el Fondo Cuenta?
2. Dado lo anterior y en el entendido que el PEMP podría ser el instrumento de planeación al que se hace referencia en el artículo 7 de Decreto 356 ¿Podría establecer dicho instrumento que los recursos correspondientes a la compensación de cargas por edificabilidad generados específicamente en el ámbito de aplicación del PEMP, puedan ser destinados exclusivamente para la ejecución de intervenciones en esta misma zona?

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





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

3. Teniendo en cuenta que una de las destinaciones de recursos del Fondo Cuenta es "la restauración, preservación y defensa del patrimonio cultural material del ámbito distrital" y que el IDPC tiene a su cargo la función de "Gestionar la ejecución de políticas, planes programas y proyectos para la protección, intervención, investigación, promoción y divulgación del patrimonio cultural del patrimonio cultural tangible y de los bienes y servicios de interés cultural del Distrito Capital" ¿ Podría ser esta entidad beneficiaria de los recursos obtenidos?

4. De ser así, ¿Cómo se podría garantizar la asignación presupuestal de estos recursos en favor del IDPC? Y en particular, ¿Cuál es el alcance del proceso de "distribución" que debe efectuar la Secretaría Distrital de Planeación para la mencionada asignación, en los términos del artículo 7 de Decreto Distrital 356 de 2018?

5. En concordancia con lo anterior, y dando desarrollo a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 299 del proyecto de Acuerdo de la revisión general del POT, ¿Se considera viable y pertinente que la organización del Fondo Cuenta incluya la creación de una subcuenta para la administración exclusiva de los recursos provenientes del cumplimiento o compensación de las cargas urbanísticas localizadas al interior del ámbito de aplicación del PEMP- CHB?

6. Entendiendo el alcance del PEMP en relación con la determinación de condiciones urbanísticas para el desarrollo de proyectos al interior de su ámbito de aplicación y de acuerdo con las competencias que se espera desarrolle el IDPC como ente gestor, ¿Consideraría posible que este instituto pueda recaudar los recursos correspondientes a la compensación de cargas por edificabilidad generados específicamente exclusivamente en el centro histórico, sin utilizar el fondo cuenta?"

CONSIDERACIONES

De conformidad con las normas y jurisprudencia que se citarán en este concepto, esta Dirección concluye que el PEMP- CHB podría prever eventos en los que proceda el pago para el cumplimiento o compensación de cargas por edificabilidad, para ser destinados a las intervenciones en esta zona, siendo beneficiario el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, sin embargo, no es viable que este Instituto realice el recaudo de los recursos.

Para llegar a esta conclusión, se precisarán los aspectos relativos a: I) La relación entre el PEMP- CHB y el POT y II) El Fondo Cuenta para el cumplimiento o compensación de cargas urbanísticas.

I) La relación entre el PEMP- CHB y el POT

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 397 de 1997¹ modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008, el PEMP hace parte del régimen especial de protección de los bienes de interés cultural:

"Artículo 11. Los bienes materiales de interés cultural de propiedad pública y privada estarán sometidos al siguiente Régimen Especial de Protección:

¹ Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

1. *Plan Especial de Manejo y Protección. La declaratoria de un bien como de interés cultural incorporará el Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP-, cuando se requiera de conformidad con lo definido en esta ley. El PEMP es el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen **las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo**". (Negrilla fuera de texto)*

En el caso de Bogotá, el PEMP ha sido estructurado en el Centro Histórico de la ciudad como un instrumento de planeación, gestión y financiación que se formula para asegurar la conservación de la memoria y la identidad a través de la protección, conservación y sostenibilidad del patrimonio cultural (inmueble, mueble, inmaterial y arqueológico) y patrimonio natural, tal como lo establece el Decreto Nacional 1080 de 2015²:

*"Artículo 2.4.1.1.1. Objetivo de los PEMP. Los Planes Especiales de Manejo y Protección -PEMP- son un instrumento de gestión del Patrimonio Cultural de la Nación, mediante el cual se establecen acciones necesarias con el objetivo de **garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los BIC o de los bienes que pretendan declararse como tales si a juicio de la autoridad competente dicho Plan se requiere.***

Los PEMP como instrumento del Régimen Especial de Protección de los BIC, deben:

1. *Definir las condiciones para la articulación de los bienes con su contexto físico, arquitectónico, urbano o rural, los planes preexistentes y su entorno sociocultural, partiendo de la conservación de sus valores, la mitigación de sus riesgos y el aprovechamiento de sus potencialidades.*
2. *Precisar las acciones de protección de carácter preventivo y/o correctivo que sean necesarias para la conservación de los bienes.*
3. *Establecer las condiciones físicas, de mantenimiento y de conservación de los bienes.*
4. *Establecer mecanismos o determinantes que permitan la recuperación y sostenibilidad de los bienes.*
5. *Generar las condiciones y estrategias para el mejor conocimiento y la apropiación de los bienes por parte de la comunidad, con el fin de garantizar su conservación y su transmisión a las futuras generaciones". (Negrilla fuera de texto)*

Este tipo de planes de conservación y preservación de bienes de interés cultural – BIC se constituyen en determinantes del Plan de Ordenamiento Territorial - POT de la ciudad, es decir, que la formulación de éste debe ser armónico con los parámetros de conservación establecidos en el PEMP³.

De esta manera, el PEMP- CHB en tanto se constituye en norma determinante del POT, complementa el proceso de ordenamiento del territorio, toda vez que brinda lineamientos para el desarrollo del Centro Histórico, en aras de su conservación y protección, consolidándose tanto el PEMP como el POT en instrumentos que de planeación y gestión que deben coexistir de manera

² "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura"

³ Masiris, C. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial.

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



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS³



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

articulada. Por ello, el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 establece que las normas de protección del patrimonio cultural son de superior jerarquía y, en consecuencia, prevalecen sobre las normas locales. En el evento de existir diferencias entre el PEMP y el POT, primarán las disposiciones consignadas en el primero.

II) El Fondo Cuenta para el cumplimiento o compensación de cargas urbanísticas por edificabilidad

El artículo 8 del Acuerdo Distrital 682 de 2017⁴ crea el Fondo Cuenta para el cumplimiento o compensación de cargas urbanísticas por edificabilidad, como una cuenta especial adscrita a la Secretaría Distrital de Hacienda, sin personería jurídica, ni patrimonio propio, ni autonomía administrativa.

Dando cumplimiento al Parágrafo Segundo del citado artículo, el Alcalde Mayor de Bogotá reglamentó el funcionamiento y administración del Fondo con la expedición del Decreto Distrital 356 de 2018. Dicho Decreto establece que los recursos de la cuenta bancaria producto del recaudo, así como de los correspondientes a los rendimientos financieros, serán destinados para la financiación de las inversiones establecidas en el artículo 8 del Acuerdo Distrital 682 de 2017, entre las cuales se establece: *“La restauración, preservación y defensa del patrimonio cultural material del ámbito distrital”*⁵.

Así mismo, el artículo 3 de este Decreto establece los eventos en los que procede el pago para el cumplimiento o compensación de cargas urbanísticas por edificabilidad:

*“Artículo 3. Eventos en los cuales procede el pago para el cumplimiento o compensación de cargas por edificabilidad. Los eventos en los cuales procede el pago para el cumplimiento o compensación de cargas por edificabilidad **estarán previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial y/o en los instrumentos que lo desarrollen, reglamenten o complementen.** En estos instrumentos se **definirán las condiciones asociadas a la entidad u organismo distrital beneficiario, su destinación en los términos del artículo anterior, estimación, liquidación y procedimiento para el pago de la compensación, conforme con las condiciones establecidas en este Decreto.**” (Negrilla fuera de texto)*

Como se puede observar, los instrumentos que complementen el POT, como es el caso del PEMP- CHB pueden prever los eventos en los que procede el pago para el cumplimiento o compensación de cargas por edificabilidad, así como también deben definir la entidad beneficiaria y la destinación de los recursos, siempre, en el marco de lo establecido por el decreto en comento.

Así los hechos, atendiendo al artículo 5 de este cuerpo normativo, corresponde a la Dirección Distrital de Tesorería efectuar el recaudo de los recursos, por cuanto el artículo 59 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996, establece que la ejecución activa del presupuesto le corresponde funcionalmente a la Secretaría Distrital de Hacienda “efectuar el recaudo de las rentas y recursos de capital del Presupuesto Anual del Distrito Capital”. Aunado a

⁴ Por el cual se modifican los acuerdos 118 de 2003 y 352 de 2008, se crea el fondo cuenta para el cumplimiento o compensación de cargas urbanísticas por edificabilidad y se dictan otras disposiciones

⁵ Artículo 2. Decreto 356 de 2018

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



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS⁴



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

que estos son recursos de naturaleza pública, tal como ha concluido esta Dirección en concepto 2018ER132773 del 2018:

"(...) 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 asignación presupuestal se realizará durante el proceso de programación presupuestal, de acuerdo con la disponibilidad de recursos existentes por este concepto, y con la destinación establecida en el artículo 8 del Acuerdo 682 de 2017, en cada una de las entidades y organismos distritales a que haya lugar, de acuerdo con la distribución que efectúe la Secretaría Distrital de Planeación en el correspondiente instrumento de planeación, según se informe a la Secretaría Distrital de Hacienda.⁶

El Decreto 356 de 2018 señala que las entidades y organismos distritales beneficiarios de recursos del fondo, transferidos o asignados por la Secretaría Distrital de Hacienda, deberán crear en sus sistemas contables un rubro que identifique el origen del recurso, así como la destinación del mismo.

De otra parte, la consultante señala que el proyecto de Acuerdo "Por el cual se adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.", en el artículo 302 reglamenta el Fondo Cuenta para el cumplimiento o compensación de cargas urbanísticas por edificabilidad, entre otros, y contempla la posibilidad de que este sea organizado por subcuentas que garanticen la implementación de los planes y proyectos urbanísticos de la ciudad.

"Artículo 302. Fondos Se mantienen los Fondos Compensatorio de Cesiones a cargo del Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDR, Compensatorio de Parqueaderos a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano IDU y el fondo-cuenta para el Cumplimiento o Compensación de Cargas Urbanísticas por Edificabilidad.

La distribución de los recursos entre los diferentes fondos se hará de acuerdo con las disposiciones que dieron origen. La Administración Distrital podrá modificar la reglamentación de los fondos para ajustar su funcionamiento a las disposiciones establecidas en el presente Plan.

Parágrafo 1. El Fondo Cuenta para el cumplimiento o compensación de cargas urbanísticas por edificabilidad recibirá además de los ingresos señalados en el artículo 8 del Acuerdo Distrital 682 de 2017, los recursos provenientes de las fuentes de financiación asociadas a las actuaciones o acciones urbanísticas.

La inversión de los recursos recaudados por estas fuentes será priorizada y destinada a la ejecución de programas y proyectos del presente Plan, de acuerdo con los criterios que para el efecto defina la Secretaria Distrital de Planeación con base en reglas del programa de ejecución del presente Plan.

⁶ Artículo 7. Decreto 356 de 2018

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



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS 5



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Parágrafo 2. Los recursos de los Fondos de que trata el presente artículo podrán organizarse mediante subcuentas que garanticen la implementación de los programas y proyectos del presente Plan y la separación de los diferentes recursos”.

Es de anotar que el mencionado Proyecto de Acuerdo fue votado negativamente en la comisión del Plan del Concejo de Bogotá, razón por la cual no será objeto de análisis en el presente concepto.

CONCLUSIONES

Del análisis legal precedente se procede a responder de manera puntual las preguntas formuladas por la consultante en el orden planteado.

1. Siendo el PEMP- CHB un instrumento de planeación de superior jerarquía frente al POT, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Distrital 356 de 2018, ¿Podría esta Plan prever eventos en los cuales proceda el pago para el cumplimiento o compensación de cargas urbanísticas de edificabilidad y que los mismos sean recaudados por el Fondo Cuenta?

Teniendo en cuenta que el PEMP- CHB se constituye en norma determinante del POT complementa el proceso de ordenamiento del territorio, toda vez que brinda lineamientos para el desarrollo del Centro Histórico, en aras de su conservación y protección, consolidándose tanto el PEMP como el POT en instrumentos de planeación y gestión que deben coexistir de manera articulada, las normas de protección del patrimonio cultural son de superior jerarquía y, en consecuencia, prevalecen sobre las normas locales.

En el evento de existir diferencias entre el PEMP y el POT, primarán las disposiciones consignadas en el primero. Por lo tanto, es posible que el PEMP prevea eventos en los cuales procede el pago para el cumplimiento o compensación de cargas por edificabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Distrital 356 de 2018.

2. Dado lo anterior y en el entendido que el PEMP podría ser el instrumento de planeación al que se hace referencia en el artículo 7 de Decreto 356 ¿Podría establecer dicho instrumento que los recursos correspondientes a la compensación de cargas por edificabilidad generados específicamente en el ámbito de aplicación del PEMP, puedan ser destinados exclusivamente para la ejecución de intervenciones en esta misma zona?

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Distrital 356 de 2018 el instrumento de planeación que prevea los eventos en los cuales procede el pago para el cumplimiento o compensación de cargas por edificabilidad, deberá definir la destinación de los recursos en los términos del artículo 8 del Acuerdo Distrital 682 de 2017, siendo una de las destinaciones contempladas en esta normatividad la “restauración, preservación y defensa del patrimonio cultural material del ámbito distrital”.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

En ese sentido, el PEMP debe definir la destinación de los recursos del Fondo Cuenta de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 del Acuerdo Distrital 682 de 2017, siendo procedente que se destinen a la ejecución de intervenciones en el Centró Histórico de la ciudad, siempre y cuando estas estén dirigidas a la restauración, preservación y defensa del patrimonio cultural material del ámbito distrital.

3. Teniendo en cuenta que una de las destinaciones de recursos del Fondo Cuenta es “la restauración, preservación y defensa del patrimonio cultural material del ámbito distrital” y que el IDPC tiene a su cargo la función de “Gestionar la ejecución de políticas, planes programas y proyectos para la protección, intervención, investigación, promoción y divulgación del patrimonio cultural del patrimonio cultural tangible y de los bienes y servicios de interés cultural del Distrito Capital” ¿ Podría ser esta entidad la beneficiario de los recursos asignado?

El artículo 3 del Decreto Distrital 356 de 2018 establece que el instrumento de planeación que prevea los eventos en los cuales procede el pago para el cumplimiento o compensación de cargas por edificabilidad, deberá definir las condiciones de la entidad u organismo distrital beneficiario. De forma que, de acuerdo con los objetivos del PEMP- CHB y teniendo en cuenta que este prevé al IDPC como ente gestor de su ejecución, es procedente que esta misma entidad sea la beneficiaria de los recursos del Fondo Cuenta, para ser ejecutados exclusivamente en las inversiones con destinación específica.

4. De ser así, ¿Cómo se podría garantizar la asignación presupuestal de estos recursos en favor del IDPC? Y en particular, ¿Cuál es el alcance del proceso de distribución que debe efectuar la Secretaría Distrital de Planeación para la mencionada asignación, en los términos del artículo 7 de Decreto Distrital 356 de 2018?

La asignación presupuestal se realizará durante el proceso de programación presupuestal, de acuerdo con la disponibilidad de recursos existentes por este concepto, y con la destinación establecida en el artículo 8 del Acuerdo 682 de 2017, en cada una de las entidades y organismos distritales a que haya lugar, de acuerdo con la distribución que efectúe la Secretaría Distrital de Planeación en el ámbito de su competencia en el correspondiente instrumento de planeación, según se informe a la Secretaría Distrital de Hacienda.

El Decreto 356 de 2018 señala que las entidades y organismos distritales beneficiarios de recursos del fondo, transferidos o asignados por la Secretaría Distrital de Hacienda, deberán crear en sus sistemas contables un rubro que identifique el origen del recurso así como la destinación del mismo.

5. En concordancia con lo anterior, y dando desarrollo a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 299 del proyecto de Acuerdo de la revisión general del POT, ¿Se considera viable y pertinente que la organización del Fondo Cuenta incluya la creación de una subcuenta para la administración exclusiva de los recursos provenientes del cumplimiento o compensación de las cargas urbanísticas localizadas al interior del ámbito de aplicación del PEMP- CHB?

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



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS 7



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Dado que el proyecto de Acuerdo "Por el cual se adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C." no fue aprobado por el Concejo Distrital, no es posible, de acuerdo con la normatividad vigente, la creación de una subcuenta para la administración de los recursos del fondo de cumplimiento o compensación de las cargas urbanísticas.

6. Entendiendo el alcance del PEMP- CHB en relación con la determinación de condiciones urbanísticas para el desarrollo de proyectos al interior de su ámbito de aplicación y de acuerdo con las competencias que se espera desarrolle el IDPC como ente gestor, ¿Consideraría posible que este instituto pueda recaudar los recursos correspondientes a la compensación de cargas de edificabilidad generados específicamente exclusivamente en el centro histórico, sin utilizar el fondo cuenta?

Dado que los recursos provenientes de cargas urbanísticas corresponden a recursos públicos, tal como lo ha entendido esta Dirección en concepto 2018ER132773 del 2018, no es posible que el IDPC los recaude, pues el Decreto Distrital 356 de 2018 asigna esta función de forma exclusiva a la Secretaría Distrital de Hacienda, a través de la Dirección Distrital de Tesorería, la cual es respaldada por la competencia funcional asignada por el artículo 59 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital de realizar la ejecución activa del presupuesto, esto es, efectuar el recaudo de las rentas y recursos de capital del Presupuesto Anual del Distrito Capital.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, informe a la Dirección Jurídica.


LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico
Secretaría Distrital de Hacienda
lpazos@shd.gov.co

Revisó: Clara Lucía Morales Posso
Proyectó: Nathalia Andrea Vasquez

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



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

35-F.01
V.9