



Bogotá, D.C.

Doctor:

Miguel Antonio Jiménez Portela

Subdirector Financiero

Caja de Vivienda Popular

Nit: 899.999.074-4

Soluciones@cajaviviendapopular.gov.co

Bogotá

CONCEPTO

Referencia	2022ER654522O1 2023ER052400O1
Descripción general	Tesorería
Descriptorios especiales	Rendimientos financieros en negocios fiduciarios, Reinversión de rendimientos financieros en proyectos de construcción de vivienda.
Problema jurídico	¿De acuerdo con lo expuesto y toda vez que el proyecto de vivienda Urbanización Arboleda Santa Teresita aún se encuentra en ejecución, así como el convenio interadministrativo 234 de 2014 y contrato fiduciario, se solicita esclarecer en el marco de la ley 1537 de 2012 si los rendimientos financieros generados en el encargo fiduciario mencionado anteriormente, se pueden reinvertir en el desarrollo del proyecto de vivienda en cuestión, de ser así indicar el procedimiento aplicable?
Fuentes formales	Ley 1537 de 2012 Decreto Distrital 714 de 1996 Decreto Distrital 192 de 2021

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Caja de Vivienda Popular, eleva consulta a la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, para que se conceptúe sobre la destinación de los rendimientos financieros generados a través de negocios fiduciarios constituidos para la construcción de vivienda de interés prioritario con recursos públicos.

De conformidad con el Decreto Distrital 237 de 2022 que modifica el Decreto Distrital 601 de 2014, es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, entre otras, absolver las consultas relacionadas con las temáticas de administrativas, contractuales, presupuestales, contables, de crédito público, tesorería, y las que le sean encomendadas por el Secretario Distrital de Hacienda, por lo tanto, le competente pronunciarse en el asunto objeto de la consulta.

Siendo preciso indicar de manera anticipada que, de acuerdo con la naturaleza y objeto del convenio interadministrativo celebrado por las partes, y dando aplicación a lo determinado mediante la Ley 1537 de 2012, se considera por esta Dirección que, los rendimientos financieros generados con cargo a los recursos del Distrito Capital, invertidos en proyectos de desarrollo de vivienda de interés prioritario, deberán ser reinvertidos en los mismos proyectos. Lo anterior, teniendo en cuenta las consideraciones que se hacen enseguida.

I. CONSIDERACIONES

Para fundamentar la respuesta efectiva a su interrogante, en el presente concepto se abordarán las siguientes temáticas: 1) Destinación de los rendimientos financieros de los recursos del Distrito Capital invertidos en proyectos de vivienda de interés prioritario, 2) Regla aplicable a los rendimientos; 3) Periodicidad de reinversión de los recursos

II. ANTECEDENTES

Se pretende precisar, en el marco de la normativa vigente, el destino de los rendimientos financieros producidos por un negocio fiduciario constituido con recursos públicos (aportes de la Caja de la Vivienda Popular, Secretaría Distrital de Hábitat) para la construcción de viviendas de interés social prioritario.

Con base en lo expuesto, entre las citadas entidades fue celebrado el Convenio Interadministrativo No. 234 de 2014, derivado del cual y en el marco de los compromisos adquiridos por la Caja de la Vivienda Popular, se suscribió por esta y FIDUBOGOTÁ, el contrato de fiducia mercantil No. 3-1-30589 de 2012, y, con posterioridad el contrato de fiducia mercantil inmobiliario mediante el cual se constituyó el “FIDEICOMISO ODICCO LTDA – FIDUBOGOTÁ”, instrumento jurídico usado para el desarrollo del proyecto inmobiliario concebido inicialmente en el citado convenio interadministrativo.

Visto lo anterior, los recursos aportados en el marco del convenio interadministrativo por ambas entidades son de naturaleza pública y pertenecen al Distrito de Bogotá^{1,2}.

1. DESTINACIÓN DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS DE PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA.

Como menciona la Caja de la Vivienda Popular, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 8 de la ley 1537 de 2012³, los rendimientos financieros generados por los recursos transferidos a patrimonios autónomos, constituidos para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario, se deberán destinar a este mismo objetivo, sin perjuicio de estos pertenezcan Distrito, pero con la destinación específica ya mencionada.

Tal conclusión, además, se enmarca en el literal c), y en el párrafo primero del artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021, los cuales reafirman no solo la titularidad del recurso, sino también, la destinación específica que debe dársele.

“(…) 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.

1 Artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021, Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones

2 Es de precisar que, la normativa vigente al momento de la celebración del convenio interadministrativo propone una retórica similar a la planteada en el Decreto Distrital 192 de 2021, respecto a la propiedad de los rendimientos financieros de los recursos aportados por el Distrito (artículo 14 del Decreto Distrital 390 de 2008 “Por el cual se reglamentan los Acuerdos Orgánicos de Presupuesto 24 de 1995 y 20 de 1996, en materia de tesorería y crédito público y se dictan otras disposiciones”

3 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” (...) 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. (...).

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

c. Los negocios fiduciarios. Con excepción de aquellos rendimientos originados por patrimonios autónomos en los que la ley haya determinado específicamente su tratamiento. (...)

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.

2. RÉGIMEN LEGAL APLICABLE A LA DESTINACIÓN DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS

De otra parte, de la revisión normativa adelantada se puede concluir que existe una normativa nacional que regula la materia respecto a la destinación de los rendimientos generados por los recursos transferidos para el desarrollo de proyectos de construcción de vivienda de interés prioritario (ley 1537 de 2012) y una normativa distrital (Decreto Distrital 609 de 2013), que se encontraba vigente para la fecha en la que se celebró tanto el convenio interadministrativo⁴, como el contrato fiduciario y su derivado⁵, y que regula lo correspondiente a la destinación de los rendimientos financieros originados con recursos del distrito.

En relación con lo dicho, es importante tener presente que a pesar de que el Decreto Distrital 609 de 2013, liquidó el presupuesto anual de rentas para el año 2014 y habría contemplado una destinación específica diferente para los rendimientos financieros generados a partir de recursos del Distrito, tal normativa que en todo caso, y por el paso del tiempo, perdió su vigencia.

Ley 1537 de 2012	Decreto Distrital 609 de 2013 ⁶
Artículo 8°. Administración de los recursos del subsidio. Los beneficiarios de los subsidios asignados por el Gobierno Nacional <u>y aquellos que asignen los entes territoriales</u> , 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, <u>la entidad territorial respectiva</u> o la entidad que determine el Gobierno Nacional, <u>con el fin de promover y/o desarrollar proyectos para proveer soluciones de vivienda de interés prioritaria</u> , sin que tal desembolso les otorgue la calidad de	ARTÍCULO 10. RENDIMIENTOS. Los rendimientos financieros originados con recursos del Distrito Capital, son de Bogotá Distrito Capital y deben ser consignados en la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, <u>por lo tanto, dichos rendimientos financieros no se podrán pactar para adquirir compromisos diferentes</u> . Para el caso de los Fondos de Desarrollo Local, la Dirección Distrital de Tesorería los registrará como recursos propios de cada Fondo. Los rendimientos producto de convenios cuyo objeto contractual fue ejecutado en su totalidad, son

4 Convenio interadministrativo no. 234 de 2014, suscrito entre la Caja de la Vivienda Popular – CVP y la Secretaría Distrital de Hábitat.

5 Contrato de Fiducia Mercantil No. 3-1-30589 de 2012 Fideicomiso FIDUBOGOTÁ S.A. -Proyecto de construcción vivienda nueva, y, FIDEICOMISO ODICCO LTDA FIDUBOGOTÁ.

6 Decreto Distrital 609 de 2013 Por el cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2014 y se dictan otras disposiciones", en cumplimiento del Acuerdo No. 533 de diciembre 16 de 2013, expedido por el Concejo de Bogotá.

Ley 1537 de 2012	Decreto Distrital 609 de 2013 ⁶
<p>fideicomitentes. En todo caso, para el desembolso el beneficiario deberá contar con autorización previa de la entidad otorgante. (...) <u>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.</u></p>	<p>propiedad de la entidad ejecutora. Los rendimientos producto de los saldos de recursos de Convenios no ejecutados en su totalidad, deberán ser reintegrados junto con el capital a la entidad contratante.</p>

Lo anterior, por cuanto es consustancial al Decreto Distrital 609 de 2013 una temporalidad anual en cuanto a sus disposiciones. Dicho de otro modo, el decreto en cuestión no fijó reglas perennes y por el contrario, su vigencia se circunscribe a la anualidad para la cual fue expedido.

Al respecto cabe recordar lo dicho por la Corte Constitucional⁷ frente a la vigencia y temporalidad de las disposiciones introducidas en el ordenamiento jurídico mediante leyes de carácter presupuestal.

“(…) 95. Particularidades de la aplicación del principio de unidad de materia a la ley anual de presupuesto

*La jurisprudencia constitucional, en síntesis, ha asumido dos posiciones con respecto al juicio de unidad de materia de la ley anual del presupuesto. (1) La primera es la ‘estricta’, defendida en la jurisprudencia inicial de la Corte, según la cual se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma que no tenga un contenido eminentemente presupuestal, esto es, un precepto cuyo objeto de regulación sea el presupuesto en un sentido restringido. (2) La segunda posición, la ‘ponderada’ es la que fijó la Corte en sentencias como la C-177 de 2002 y la C-1124 de 2008 según la cual: se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma cuyo objeto no tenga ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), no busque lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y que supere las limitaciones de tiempo de tales normas (**mínima conexión temporal**). Como se verá, en la presente providencia la Corte aplicará un juicio ponderado de unidad de materia frente a la Ley 1420 de 2010. (Negrilla y subraya fuera de texto)*

La materia de la ley anual de presupuesto está definida en alto grado por parte del orden constitucional vigente. En tal medida, la libertad de configuración con la cual cuenta el Congreso de la República para establecer el orden legal, encuentra restricciones particulares en la configuración de las leyes anuales de presupuesto que han de ser tenidas en cuenta. Además, otra razón por la cual la Corte Constitucional ha de prestar especial atención al cumplimiento de las limitaciones propias de los contenidos de las leyes anuales de presupuesto, es la especialidad de su trámite en términos de participación democrática directa y representativa.

La Corte Constitucional ha reconocido que “la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y

⁷ Corte Constitucional Sentencia C-493 de 2011, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 96 de la Ley 1593 de 2012, por el cual se derogó el artículo 59 de la Ley 1537 de 2012. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=63631&dt=S>

recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo."70. En tal sentido, ha precisado que en virtud del principio de unidad de materia, el alcance normativo de la disposiciones generales de una ley de presupuesto "debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia".⁸ [SIC] (Negrilla y subraya fuera de texto)

En efecto, en la medida en que el tema, la finalidad y el tiempo de las leyes anuales de presupuesto está previamente establecido por la Constitución Política, el análisis de la conexidad que ha de tener toda norma con el resto de la ley de la cual haga parte, en virtud del principio de unidad de materia, se ha de valorar de forma específica y cuidadosa. Los tiempos y la velocidad con los que se aprueban las leyes presupuestarias, permite que normas que no tengan relación con la materia de la ley se oculten más fácilmente y puedan pasar inadvertidas. (Negrilla y subraya fuera de texto)

La jurisprudencia ha considerado que son ajenas a una ley de presupuesto normas que no guardan ningún tipo de relación con su objeto. Así, por ejemplo se ha señalado que el legislador viola el principio de unidad de materia

(i) cuando introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994; 73C-177 de 2002)⁹; (Negrilla y subraya fuera de texto) (...)"

Nótese cómo la Corte Constitucional ha precisado el carácter temporal de las normas anuales de presupuesto, limitando los efectos de estas a la vigencia en la cual fueron expedidas, precisión que también debe predicarse de los decretos distritales mediante los cuales se expide y liquida el presupuesto de una vigencia

Así las cosas, y aún en el que se presentara una contradicción o antinomia entre la destinación de los rendimientos financieros determinada por el artículo 8 de la ley 1537 de 2012 y la determinada por el artículo 10 del Decreto Distrital 609 de 2013, aquella debe resolverse en favor de la ley. En este sentido, la Corte Constitucional mediante sentencia C 037 de 2000¹⁰ expresó:

"(...) El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine

8 Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-177-02.htm>

9 Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). "Dijo la sentencia al respecto: "En la medida en que es una norma que se orienta a la definición del régimen jurídico de la partida presupuestal apropiada en el primer inciso de la misma disposición, tiene una evidente relación de conexidad temática y sistemática con ella y en tal virtud no desconoce, por este aspecto, el principio de unidad de materia. A pesar de lo anterior, es decir, a pesar que desde el punto de vista de la coherencia temática y sistemática interna de la Ley en la cual se inserta, la disposición no desconoce el principio de unidad de materia, en cambio sí lo desconoce en cuanto rebasa la materia temática propia de las leyes anuales de presupuesto al modificar, como antes quedó demostrado, otra ley vigente y de contenido permanente, como lo es la Ley 30 de 1992, específicamente su artículo 86. No obstante que la unidad de materia es asunto que, como lo ha hecho ver la jurisprudencia constitucional, debe ser examinado dentro criterios de laxitud a fin de no anular el principio democrático, en el tema presupuestal el alcance normativo que pueden tener las disposiciones se circunscribe específicamente a su objeto propio, por lo cual las normas generales de la ley anual solamente pueden referirse a la debida ejecución del presupuesto al que pertenecen, sin tener efectos sobre otros asuntos, ni menos aun llegando a modificar la legislación vigente. || Adicionalmente, a juicio de la Corte el inciso sub examine rebasa los límites temporales propios de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, pues su alcance en el tiempo se proyecta más allá de la vigencia presupuestal del año 2000. Ciertamente, al prohibir la contabilización de las partidas aprobadas en el inciso anterior para efectos del cálculo de los nuevos aportes de la Nación a las universidades públicas, tiene un efecto económico acumulativo en los años siguientes. Por la naturaleza del asunto que regula, sus efectos afectan vigencias futuras. En tal virtud, desconoce específicamente lo dispuesto en el artículo 11 del decreto 11 de 1996 –Estatuto Orgánico del Presupuesto –, norma que por su naturaleza orgánica se imponía al legislador al momento de expedir la Ley 626 de 2002. Por lo anterior, prospera el cargo de inconstitucionalidad por desconocimiento del principio de anualidad tributaria."

10 Sentencia C 037 de 2000 por la cual se resuelve la Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 240 de la Ley 4ª de 1913, Sala Plena de la Corte Constitucional, Referencia: expediente D-2441.

dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes. Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal. Aunque existe una jerarquía normativa que se desprende de la Constitución, ella no abarca, de manera completa, la posición de todas y cada una de las disposiciones que conforman el orden jurídico; es decir el orden de prevalencia normativa no ha sido señalado en su totalidad por el constituyente. (...)" (Subraya fuera de texto)

De esta manera, si bien es cierto el Decreto Distrital 609 de 2013 habría determinado una destinación a los rendimientos financieros originados de los recursos del distrito, no menos lo es que, la Ley 1537 de 2012, prevé una destinación diferente aplicable al caso en estudio (rendimientos financieros originados de recursos públicos invertidos en proyectos de desarrollo de vivienda de interés prioritario), siendo esta última la normativa aplicable dada su jerarquía regulatoria.

3. PERIODICIDAD DE REINVERSIÓN DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS

De otra parte y habiendo concluido que los rendimientos financieros pertenecen al Distrito, y dado que no se menciona, de forma alguna, como se llevará a cabo la transferencia de dichos recursos, se considera procedente dar aplicación a lo prescrito en la normativa distrital para tal proceso, de acuerdo con lo cual los rendimientos financieros generados por los recursos apropiados por el Distrito se deben consignar a los tres (3) días hábiles contados siguientes a la fecha en que la entidad bancaria responsable comunique la liquidación de los intereses causados, esto, en cumplimiento del artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021:

"(...) Los rendimientos de que trata el presente artículo deben ser liquidados mensualmente, sin perjuicio de que el régimen de inversiones permita plazos mayores, y consignados por las entidades receptoras en la Dirección Distrital de Tesorería dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, plazo que se contará desde la fecha en que la entidad financiera responsable de dicha liquidación entregue el extracto físico o electrónico confirmatorio de la liquidación (...)"

Esta regla se presenta teniendo en cuenta la dinámica del sistema bancario, puesto que los recursos públicos se administran a través de cuentas bancarias (corrientes o de ahorros) y los rendimientos se establecen, se causan y se liquidan conforme a lo pactado en el respectivo contrato de cuenta bancaria.

Es por ello por lo que el concepto de "liquidación", deberá ser interpretado desde lo prescrito en el artículo 128 del Estatuto Financiero y el artículo 1400 del Código de Comercio, y bajo este entendido, se debe tener en cuenta que, la entidad obligada a consignar los

rendimientos solo tiene conocimiento de su cuantificación una vez recibe el respectivo extracto bancario, evento que ocurre de acuerdo con los cortes mensuales de la operación bancaria.

De acuerdo con lo expuesto, en los respectivos contratos de cuenta bancaria se debe pactar: la liquidación de los rendimientos financieros en forma periódica, (normalmente mensual, mes vencido), de manera tal que en los extractos mensuales se refleje el abono en cuenta de los recursos que deben ser consignados dentro de los tres (3) días hábiles establecidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

III. CONCLUSIONES

Así las cosas, se precisa, por una parte, que los rendimientos financieros originados con recursos públicos para el fomento y desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 1537 de 2012, deberán ser reinvertidos en los mismos proyectos, y, la transferencia de estos para su reinversión en los citados proyectos; y por otra parte que, conforme lo prescrito por el artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021, la liquidación de dichos rendimientos debería efectuarse de acuerdo con los cortes mensuales establecidos en el contrato de cuenta bancaria.

En procura de impulsar el mejoramiento en el procedimiento de asesoría jurídica, solicitamos verificar si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informar de manera inmediata a la Dirección Jurídica de Hacienda.

Cordialmente,

ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ

Directora Jurídica

radicacion_Virtual@shd.gov.co

Revisado por: *Javier Mora González – Subdirector Jurídico de Hacienda*

Proyectado por: *Julián Camilo Ramírez Sánchez – Profesional Especializado - Subdirección Jurídico de Hacienda*