



Pública Clasificada

223200-24-3

Bogotá D.C.

Doctora
Martha Liliana González Martínez
Subdirectora General Jurídica
Instituto de Desarrollo Urbano - IDU
Calle 22 No. 6 – 27
atnciudadano@idu.gov.co
NIT. 899999081-6
Bogotá

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 07.11.2025 13:58:29
Al Contestar Cite este Nr: 2025EE80172501 Fol: 14 Anex: 0
ORIGEN: DESPACHO DIR. JURIDICA / MARCELA GOMEZ MARTINEZ
DESTINO: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO / MARTHA LILIANA GONZÁLEZ MARTÍNEZ / MARTHA LILIANA GONZÁLEZ MARTÍNEZ
ASUNTO: Concepto Jurídico. Propiedad de los excedentes y rendimientos financieros de la contribución de valorización.
Referencia 2025ER23168 3O1
OBS: RADICACION VIRTUAL



Concepto 113-F.01

CONCEPTO

Radicado Solicitud	2025ER23168301
Descriptor general	Impuestos, Tesorería.
Descriptores especiales	Propiedad de los excedentes y rendimientos financieros de la contribución de valorización.
Problema jurídico	¿Bajo el supuesto de que la obra, plan o conjunto de obras del respectivo acuerdo de valorización hubiesen sido ejecutados en su totalidad, es posible destinar recursos y excedentes financieros recaudados por concepto de valorización a proyectos de infraestructura distintos a los originalmente contemplados en el Acuerdo?
Fuentes formales	<p>Código Civil</p> <p>Ley 2155 de 2021.</p> <p>Decreto-Ley 1421 de 1993.</p> <p>Decreto 1604 de 1966.</p> <p>Decretos Distritales 714 de 1996 y 192 de 2021.</p> <p>Acuerdos Distritales 19 de 1972, 257 de 2006 y 915 de 2023.</p> <p>Jurisprudencia de la Corte Constitucional.</p> <p>Conceptos 2022IE053453O1 del 04 de octubre de 2022, 2023IE002517O1 del 31 de enero de 2023 y 2023EE438469O1 del 08 de noviembre de 2023, de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda.</p> <p>Concepto Unificador 2310460 expedido por la Secretaría Jurídica Distrital.</p>

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



113-F.01
V.14

De conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 68 del Decreto Distrital 468 de 2025¹, es función de la Subdirección Jurídica de Hacienda de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, “[a]bsolver consultas, proyectar conceptos, estudios e investigaciones jurídicas y prestar asistencia jurídica en los asuntos encomendados por el Director Jurídico, relacionados con temáticas de tesorería, presupuesto, impuestos, cobro, contabilidad, administrativa, laboral, crédito público y en aquellas que correspondan a las actividades a cargo de la Subdirección”. Por lo tanto, en concordancia con las funciones previstas en los literales b) y d) del artículo 67 del decreto en mención, esta Dirección es competente para pronunciarse en el asunto objeto de la consulta.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Subdirectora General Jurídica del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), elevó solicitud de concepto jurídico ante esta Dirección a través del radicado 2025ER23168301 del 12 de septiembre de 2025, con el fin de obtener respuesta a los siguientes interrogantes:

“1. Bajo el supuesto de que la obra, plan o conjunto de obras del respectivo acuerdo de valorización hubiesen sido ejecutados en su totalidad, ¿es posible destinar recursos y excedentes financieros recaudados por concepto de valorización a proyectos de infraestructura distintos a los originalmente contemplados en el Acuerdo?”

2. ¿Es posible, en el mismo supuesto, destinar recursos y excedentes financieros recaudados por concepto de valorización para la conservación y mantenimiento de la infraestructura construida con tales recursos? En caso afirmativo ¿bajo qué condiciones?

3. Teniendo en cuenta que, la Secretaría Jurídica Distrital - SJD en el concepto unificador 2310460 concluye: “la Secretaría de Hacienda Distrital debe dar cumplimiento estricto al artículo 47, parágrafo 3 del Decreto Distrital 192 de 2021, según el cual, “especto 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.” (...), ¿es posible que el IDU destine los rendimientos financieros de los recursos recaudados por valorización a proyectos de infraestructura distintos a los originalmente contemplados en el Acuerdo que los originó?

4. En caso de respuesta negativa en los anteriores requerimientos ¿El Concejo de Bogotá, mediante un nuevo acuerdo, puede autorizar que los recursos y excedentes financieros recaudados por concepto de valorización se inviertan en una obra, plan o conjunto de obras diferentes a las contempladas en el acuerdo planteándola para obras que beneficien a quienes pagaron en su momento la contribución?

5. ¿Qué alternativas adicionales existen para la utilización de dichos recursos o excedentes financieros?”

¹ Por el cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Hacienda y se dictan otras disposiciones.

I. CONSIDERACIONES

Para efectos de dar respuesta a la consulta se abordarán los siguientes aspectos: (i) naturaleza jurídica y régimen presupuestal del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU); (ii) la contribución de valorización; (iii) conceptos jurídicos relacionados con los temas objeto de consulta; y (iv) conclusiones.

1. Naturaleza jurídica y régimen presupuestal del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)

Mediante el artículo 1º del Acuerdo Distrital 19 de 1972², el Concejo de Bogotá creó el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, con el objetivo principal de atender la ejecución de las obras públicas de desarrollo urbanístico ordenadas dentro del Plan General de Desarrollo y los planes y programas sectoriales, así como las operaciones necesarias para la distribución, asignación y cobro de las contribuciones de valorización y de pavimentación, según se establece en su artículo 2º.

Desde el punto de vista de su ubicación en la estructura administrativa distrital, el artículo 107 del Acuerdo Distrital 257 de 2006³ dispuso que el Sector Movilidad está integrado por la Secretaría Distrital de Movilidad como cabeza del Sector, al cual pertenecen las entidades y organismos adscritos y vinculados que allí se señalan, entre ellos, el IDU, en su condición de establecimiento público adscrito.

En lo tocante al régimen presupuestal de la entidad, el Acuerdo Distrital 19 de 1972 en el artículo 16 contentivo de las funciones de su Consejo Directivo, en su numeral 6 le asignó la concerniente a la aprobación del presupuesto anual de Ingresos y egresos del Instituto, la cual fue reiterada en el literal c) del artículo 14 de sus estatutos, contenidos en el Acuerdo 001 de 2009⁴ expedido por su Consejo Directivo. De modo complementario, el artículo 37 de los estatutos consagró en materia presupuestal lo siguiente:

“ARTÍCULO 37.- RÉGIMEN PRESUPUESTAL. El presupuesto de ingresos y gastos del Instituto de Desarrollo Urbano se sujetará en lo relacionado a su elaboración, tramitación, aprobación y ejecución a las normas establecidas en el Decreto Ley 1421 de 1993, las normas orgánicas del presupuesto nacional y distrital y demás normas vigentes sobre la materia.”

Esta remisión normativa ineludiblemente nos conlleva a analizar los contenidos del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996⁵, en cuyo artículo 2 referente a la cobertura o ámbito de aplicación, ubica dentro del primer nivel al Presupuesto Anual del

² Por el cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Instituto de Desarrollo Urbano.

³ Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones

⁴ Por el cual se expiden los Estatutos del Instituto de Desarrollo Urbano, IDU.

⁵ Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

Distrito Capital “*que comprende el Presupuesto del Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Central Distrital y los Establecimientos Públicos Distritales que incluyen a los Entes Autónomos Universitarios.*”

En esa misma línea argumentativa, el artículo 9 *ídem* creó el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal (CONFIS), como el ente rector de la política fiscal encargado de la coordinación del sistema presupuestal en el Distrito Capital, para lo cual le asignó funciones concretas en el artículo 10 *ibidem*, siendo pertinente para efectos del presente análisis, hacer alusión a aquellas relacionadas con los establecimientos públicos, esto es, las desarrolladas en sus literales c) y h), así:

“ARTÍCULO 10º. *De las Funciones del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal. El Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS- desarrollará las siguientes funciones: (...)*

“c) Aprobar los anteproyectos de presupuesto de la Administración Central, de los Establecimientos Públicos y de los Entes Universitarios Autónomos, antes de someterlos a consideración del Concejo Distrital. (...)

“h) Determinar la cuantía de los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos Distritales, de los Fondos de Desarrollo Local, de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Capital y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, que harán parte de los recursos de capital del Presupuesto Anual del Distrito Capital, así como su distribución.”

Es decir que en relación con los establecimientos públicos distritales, le compete al CONFIS aprobar sus anteproyectos de presupuesto antes de someterlos a consideración del Concejo Distrital, así como definir la cuantía de sus excedentes financieros que harán parte de los recursos de capital del presupuesto anual con su respectiva distribución. Aún más, el artículo 16 del Estatuto fue más específico al regular los ingresos de los establecimientos públicos distritales y sus componentes, de este modo:

“ARTÍCULO 16º. *De los Ingresos de los Establecimientos Públicos. En el Presupuesto de Ingresos se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los Establecimientos Públicos. Para estos efectos entiéndase por:*

*a) **Rentas Propias.** Todos los ingresos de los Establecimientos Públicos Distritales, excluidas las transferencias de la Administración Central Distrital.*

*b) **Recursos de Capital.** Los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, los rendimientos por operaciones financieras, las donaciones y otros.”*

En atención a estas premisas, el artículo 69 del Estatuto determina de forma contundente que los excedentes financieros de los establecimientos públicos distritales son propiedad del Distrito, para lo cual le asignó al CONFIS Distrital la función de determinar la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto anual, fijar la fecha de su consignación a la

Tesorería Distrital, y asignar al establecimiento público que haya generado dicho excedente por lo menos el 20% del mismo, así

“ARTÍCULO 69º.- El Departamento Distrital de Planeación y la Secretaría de Hacienda -Dirección Distrital de Presupuesto, propondrán para la aprobación del Concejo de Política Económica y Fiscal -CONFIS-, la distribución de los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos.

Los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos del orden Distrital, son de propiedad del Distrito. *El Concejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS-, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del Presupuesto Anual, fijará la fecha de su consignación en la Tesorería Distrital y asignará a partir del cierre de la vigencia fiscal de 1996, por lo menos el 20% al Establecimiento Público que haya generado dicho excedente. Se exceptúa de esta norma los Establecimientos Públicos que administran contribuciones parafiscales.*

El incumplimiento en dicho plazo generará intereses de mora a la tasa máxima legal permitida, certificada por la Superintendencia Bancaria, liquidados sobre el saldo insoluto de la obligación.

De los excedentes financieros distribuidos por el CONFIS, el Distrito solo podrá incorporar al presupuesto un monto que no supere el 1% del presupuesto vigente. Cuando los excedentes destinados por el CONFIS al Distrito superen el 1% al presupuesto vigente, su incorporación al Presupuesto se hará por Acuerdo del Concejo.

PARÁGRAFO PRIMERO. - *Los Establecimientos Públicos del orden Distrital deberán enviar a la Secretaría de Hacienda antes del 15 de marzo el correspondiente respaldo legal de los excedentes financieros.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. - *Legalidad de la Liquidación. El respaldo legal para el establecimiento del excedente financiero de los Establecimientos Públicos, se constituirá por un Acta firmada por el representante del Establecimiento Público respectivo, el Jefe de Presupuesto de la Entidad y el respectivo Tesorero-pagador.” (Subraya y negrilla ajenas al texto original)*

Finalmente, el artículo 86 del Estatuto indica que los establecimientos públicos distritales deben invertir sus excedentes de liquidez en títulos emitidos por la Secretaría Distrital de Hacienda, en las condiciones del mercado, o en inversiones autorizadas por ésta, para lo cual esta entidad debe definir a través de la Tesorería Distrital, las políticas que se deberán tener en cuenta para obtener los créditos de Tesorería e invertir sus excedentes de liquidez.

Ahora bien, desde la doctrina hacendaria, los excedentes financieros son un concepto patrimonial resultante de deducir del valor patrimonial el monto del capital social, el de las reservas legales de la entidad y el superávit por donaciones, a 31 de diciembre del año que se analiza. En concreto, los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden distrital, las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, son considerados como recursos de capital propiedad del

Distrito, que hacen parte del segundo nivel del presupuesto general, constituidos por montos de recursos provenientes del cierre fiscal de estas entidades⁶.

2. La contribución de valorización

De conformidad con los desarrollos legales, doctrinarios y jurisprudenciales⁷, las contribuciones pueden ser fiscales o parafiscales, entendiendo por las primeras, aquellos cobros de un beneficio del Estado recibido indirectamente por quien lo paga, es decir, que generan una contraprestación indirecta para el contribuyente, como ocurre en el caso de la contribución por valorización⁸, la cual encuentra su fundamento primigenio en el artículo 15 del Decreto 1604 de 1966⁹, que a su vez tuvo su desarrollo legal a nivel distrital en el artículo 157 del Decreto-Ley 1421 de 1993¹⁰, en los siguientes términos:

“ARTICULO 157. VALORIZACION. *Corresponde al Concejo establecer la contribución de valorización por beneficio local o general; determinar los sistemas y métodos para definir los costos y beneficios de las obras o fijar el monto de las sumas que se pueden distribuir a título de valorización y como recuperación de tales costos o de parte de los mismos y la forma de hacer su reparto. Su distribución se puede hacer sobre la generalidad de los predios urbanos y suburbanos del Distrito o sobre parte de ellos. La liquidación y recaudo pueden efectuarse antes, durante o después de la ejecución de las obras o del respectivo conjunto de obras.*

La contribución de valorización por beneficio general únicamente se puede decretar para financiar la construcción y recuperación de vías y otras obras públicas. A título de valorización por beneficio general no se puede decretar suma superior al cincuenta por ciento (50%) de los ingresos corrientes del Distrito recaudados en el año anterior al de inicio de su cobro.

PARAGRAFO. *Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, autorizase al Gobierno Distrital para introducir en las valorizaciones decretadas los ajustes y reducciones que fueren necesarios al monto distribuible y a los plazos y descuentos ordenados para su pago.”*

En consonancia con lo anterior, el artículo 2 del Acuerdo Distrital 915 de 2023¹¹ se encargó de definir la naturaleza de la contribución de valorización, así:

“ARTÍCULO 2.- NATURALEZA Y DEFINICIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN. *La Contribución de Valorización es un instrumento de financiación del desarrollo territorial, consistente en el gravamen ordenado por Bogotá D.C., al que están obligados a pagar los propietarios y poseedores de bienes inmuebles por los beneficios que dichos inmuebles reciban por la ejecución de obras de interés público local o general o rehabilitación de estas. También están obligados a pagar, de conformidad con el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010: las personas naturales, jurídicas,*

⁶ Cfr. Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá D.C. Aspectos Jurídicos de las Finanzas Públicas Territoriales. ISBN: 978-958-97256-7-2. Bogotá D.C. 2020., pp. 100-102.

⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-155 y C-525 de 2003, C-822 de 2011, C-500 de 2024, entre otras.

⁸ Cfr. Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá D.C. Aspectos Jurídicos de las Finanzas Públicas...*op. cit.* págs. 26 y siguientes.

⁹ Por el cual se dictan normas sobre valorización.

¹⁰ Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

¹¹ Por medio del cual se expiden reglas y procedimientos para la contribución de valorización para el Distrito Capital

sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador.

La contribución de valorización aplicará en suelo urbano, de expansión urbana o rural.

Parágrafo. - *En el evento de que la Administración Distrital considere pertinente presentar un proyecto de Acuerdo que adopte una obra, plan o conjunto de obras para ser financiadas mediante la Contribución de Valorización que incluya en el área o zona de influencia suelos rurales, deberá tenerse en cuenta el procedimiento y el efecto señalado en el artículo 3° del Decreto Legislativo Nacional 868 de 1956, adoptado como legislación permanente por el artículo 1 de la Ley 48 de 1968.”*

En este ámbito normativo, el artículo 6 del acuerdo referido definió como sujeto activo de la contribución por valorización a Bogotá D.C., a través del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), entidad que a su vez es la administradora del tributo y receptora y ejecutora del recaudo, con competencia para las operaciones administrativas de cálculo, liquidación, distribución, asignación, recaudo, cobro y administración de la contribución de valorización, para lo cual el artículo 25 *ídem* le asignó las siguientes funciones:

“ARTÍCULO 25.- ADMINISTRACIÓN INTEGRAL DEL TRIBUTO. Sin perjuicio de las competencias exclusivas asignadas al Concejo de la ciudad en materia de la Contribución de Valorización previstas en el artículo 157 del Decreto Ley 1421 de 1993 y en el presente Acuerdo, corresponde al Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, la administración integral de la Contribución, entendida como:

a) *La elaboración y estudio del sistema y el método, de la zona o área de influencia, del costo de la obra, del monto distribuible o base gravable y del régimen de exenciones a ser adoptados por el Concejo de la ciudad, incluyendo la realización de la totalidad de estudios que se requieran para estos efectos, los que se encuentran previstos en el marco del presente Acuerdo.*

b) *La fijación de la tarifa, del estudio de capacidad de pago y en general de todas las actividades que permitirán realizar la asignación por parte del propio IDU, incluyendo la realización de la totalidad de estudios que se requieran para estos efectos, los que se encuentran previstos en el marco del presente Acuerdo.*

c) *La asignación y distribución del monto distribuible – liquidación o individualización del tributo, su recaudo y su cobro (incluidas las labores de ejercer jurisdicción coactiva para el efectivo pago de esta obligación), la devolución, previa compensación en los casos que a ello haya lugar, la liquidación, el trámite y decisión de los recursos de la actuación administrativa o de las solicitudes de revocatoria directa y, en general, la administración de esta Contribución, en relación con las obras, plan o conjunto de obras, que ejecute el IDU y o cualquier otra entidad pública en los términos señalados en el presente Acuerdo.”*

Como se puede evidenciar, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) es un actor relevante y juega un papel crucial en la definición, recaudo y ejecución de la contribución de valorización en el Distrito Capital, aspecto que ha motivado la expedición de varios conceptos por parte de esta Dirección Jurídica, relacionados con el objeto de la presente consulta, como se apreciará en las siguientes líneas.

3. Conceptos jurídicos relacionados con los temas objeto de consulta

3.1. El concepto jurídico 2022IE053453O1 del 04 de octubre de 2022¹²

En este concepto, la Dirección Jurídica de esta Secretaría absolvió la consulta elevada por la Tesorera Distrital, relacionada con la viabilidad jurídica de dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 2155 de 2021¹³ y, en consecuencia, usar los recursos por contribución de valorización para destinarlos a la atención de necesidades inmediatas y temporales de caja, entre otras preguntas que se desprendían de la solicitud principal.

Con el objeto de dar respuesta a la consulta, de forma puntual se señaló que dentro de la gestión integral que realiza el IDU, está incluida la administración de los recursos y la inversión de los excedentes de liquidez para generar intereses que permitan mantener su poder adquisitivo. En consecuencia, los intereses generados con los recursos de la contribución de valorización administrados por el IDU son del Distrito, según lo dispuesto por el artículo 85 del Decreto Distrital 714 de 1996 y el artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021.

Posteriormente, se analizó el contenido del artículo 31 de la Ley 2155 de 2021 y se estableció que la norma dispone una facultad de uso en unidad de caja de los recursos de destinación específica, pero supeditada al cumplimiento de cuatro condiciones:

- (i) Que no sean de destinación específica por norma constitucional.
- (ii) Se debe hacer de manera transitoria, puesto que deben ser reintegrados en la misma vigencia fiscal en la que se utilicen
- (iii) Los recursos utilizados no pueden estar respaldando compromisos y obligaciones en la vigencia fiscal en que se utilicen.
- (iv) Con su uso no se puede poner en riesgo el cumplimiento de las funciones y los servicios a cargo de la entidad destinataria de los recursos, ni se puede afectar el cumplimiento de sus obligaciones de pago originales.

De esta forma se conceptuó que es viable usar estos recursos sin autorizaciones adicionales, y que por tratarse de recursos encargados al IDU en normas especiales, conforme a lo previsto en el artículo 161 del Decreto-Ley 1421 de 1993, se consideró que si estos recursos son administrados por fuera de la Cuenta Única Distrital, se debe suscribir un convenio en el cual se establezca la posibilidad de aplicar el artículo 31 de la Ley 2155 de 2021, acreditando el cumplimiento de las condiciones que la norma exige.

¹² Disponible en: https://compilacionjuridica.shd.gov.co/compilacion/docs/concepto_sdh_2022ie053453_2022.htm?resaltar=valorizaci%C3%B3n

¹³ Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

3.2. El concepto jurídico 2023IE002517O1 del 31 de enero de 2023¹⁴

Aquí, la Tesorería Distrital consultó acerca de la viabilidad de que el Distrito Capital disponga libremente de los rendimientos financieros que genera la contribución por valorización, así como su titularidad y otros aspectos operativos que se derivan de esta posibilidad.

Al respecto se manifestó que de conformidad con lo señalado en el inciso 1º del artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021¹⁵, la regla general es que los rendimientos financieros que se generen con recursos del Distrito Capital le pertenecen y son de libre disposición. Sin embargo, se precisó que esta norma establece dos excepciones a la regla general, como son:

- (i) Que en una disposición legal, fallo judicial o norma especial se establezca que los rendimientos financieros generados con cargo a recursos que tienen destinación específica acrecientan el principal para atender su objeto, es decir, que tales rendimientos tienen la destinación del recurso que les da origen.
- (ii) Que se trate de recursos recibidos para la previsión y seguridad social, y pago de prestaciones sociales de carácter económico.

En este caso se encontró que no existe una ley, norma especial, o fallo judicial donde se determine que los rendimientos financieros de la contribución de valorización tienen destinación específica, o que esos rendimientos acrecentarán el principal para atender su objeto, por lo cual se concluyó que estos recursos son de libre destinación para el Distrito Capital.

De otro lado, en relación con los excedentes financieros de recursos con destinación específica, de propiedad del Distrito, se citó el inciso 3º del parágrafo 1º del artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021, que ofrece una habilitación para que se unan y sean invertidos junto con los que hacen unidad de caja, categoría y principio que, de acuerdo con el artículo 28 *ibidem*, se materializa en la Cuenta Única Distrital.

Esta premisa se reforzó al integrarla con los contenidos del artículo 83 del Decreto Distrital 714 de 1996, al determinar que los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual, *“sólo podrán depositar sus recursos en la Cuenta Única Distrital”*, al igual que las reglas del artículo 31 de la Ley 2155 de 202, con fundamento en lo cual se concluyó que:

*“la propiedad de una renta y su destinación son categorías jurídicas diferentes y no asimilables respecto a su contenido. **La propiedad de la contribución de valorización y sus rendimientos financieros son del Distrito Capital en su calidad de titular de potestad tributaria derivada, es decir, en tanto sujeto activo del tributo.** Lo anterior, sin perjuicio de que la entidad territorial, en ejercicio de su autonomía decida que una de sus entidades descentralizadas será la encargada de la administración del recurso, a la manera en lo determinó el Acuerdo 007 de 1987 y el artículo 161 del Decreto 1421 de 1993.*

¹⁴ Disponible en: <https://www.haciendabogota.gov.co/es/normatividad/concepto-juridico-rendimientos-financieros-propiedad-destinacion-y-manejo-tesoral>

¹⁵ Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones

Por su parte, la destinación de un recurso, es decir, la manera en que éste se va a invertir, en el caso de aquellos de propiedad de las entidades territoriales, es asunto, por lo general, de competencia exclusiva de éstas, sin perjuicio de que, en el caso de determinados tributos, por su misma naturaleza, y como en el caso de una contribución, de suyo se le imponga una destinación específica.

En síntesis, la propiedad de una renta y su destinación son asuntos que están gobernados por reglas diferentes, por lo que no resulta pertinente identificarlos y consecuentemente extender las consecuencias de las unas a las otras, y viceversa.” (Subraya y negrilla ajenas al texto original)

Finalmente, el concepto aclaró que para el año 2024 y en lo sucesivo, se debe propender para que en la preparación y elaboración del presupuesto los ingresos provenientes de la contribución por valorización y sus rendimientos financieros queden dentro del presupuesto de ingresos del Distrito Capital, y que una vez incorporados a la Cuenta Única Distrital son de libre disposición.

3.3. El concepto jurídico 2023EE438469O1 del 08 de noviembre de 2023¹⁶

En el concepto referido, la directora técnica de normatividad y conceptos de la Secretaría Distrital de Movilidad consultó lo concerniente a las competencias de las entidades distritales frente a la administración del portafolio de la contribución de valorización.

Inicialmente, el concepto se encargó de precisar que el Decreto Ley 1421 de 1993, en su artículo 161 hace referencia a dos tipos de administración: (i) la Administración Tributaria, hoy, a cargo de la Dirección de Impuestos de Bogotá; y (ii) la Administración Hacendaria, hoy, a cargo de la Secretaría Distrital de Hacienda y de la que hace parte la Dirección Distrital de Tesorería. Con base en lo expuesto, se conceptuó que al IDU le corresponde el ejercicio de la competencia tributaria de la contribución de valorización, lo cual se traduce en lo siguiente:

- (i) Los procesos de gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de tributos distritales, siendo el primero de ellos, es decir, la gestión, un proceso que envuelve a los demás. (Fuente: Artículo 161 del Decreto - Ley 1421 de 1993).
- (ii) La recepción y ejecución del recaudo, la realización de las operaciones administrativas de cálculo, liquidación, distribución, asignación, recaudo, cobro y administración de la contribución de valorización. (Fuente: Artículo 6 del Acuerdo Distrital 915 de 2023).
- (iii) Exigir el pago de la suma pecuniaria a cargo del sujeto pasivo y ejecutar las obras financiadas con el tributo. (Fuente: Corte Constitucional, Sentencias C- 987 de 1997 y C-155 de 2003).

¹⁶ Disponible en: <https://www.haciendabogota.gov.co/es/normatividad/concepto-juridico-administracion-de-la-contribucion-de-valorizacion-radicado-no>

En resumidas cuentas, se concluyó que la entidad distrital competente para realizar la gestión financiera del portafolio de los recursos de valorización es la Secretaría Distrital de Hacienda, a través de la Dirección Distrital de Tesorería, tanto de los decretados antes de la entrada en vigor del Acuerdo Distrital 915 de 2023, como los que se decreten a partir de allí. En tal sentido, los recursos de las valorizaciones decretadas antes de la expedición del citado acuerdo se registran en el presupuesto del IDU y se destinan a la financiación de las correspondientes obras.

En cuanto a los recursos de valorización decretados con posterioridad a la entrada en vigor del Acuerdo Distrital 915 de 2023, se determinó que se deben registrar en el presupuesto del Distrito Capital y se destinan a la financiación de las correspondientes obras. En igual sentido, los rendimientos financieros de estos mismos recursos son del Distrito Capital.

Adicionalmente se consideró que los recursos de la contribución de valorización deben hacer parte de la Cuenta Única Distrital (CUD), y que las reglas sobre el modelo de recaudación de dicha contribución contenidas en el Acuerdo Distrital 915 de 2023, no afectan los imperativos que establecen los Decretos Distritales 714 de 1996 y 192 de 2021, respecto a la CUD, por lo que le corresponde a la Secretaría Distrital de Hacienda la gestión financiera de su portafolio, lo cual tampoco afecta la autonomía administrativa y financiera del IDU.

3.4. El concepto unificador 2310460 expedido por la Secretaría Jurídica Distrital

En el marco de la competencia prevista en el numeral 4 del artículo 9 del Decreto Distrital 323 de 2016¹⁷, modificado por el artículo 7 del Decreto Distrital 798 de 2019¹⁸, la Secretaría Jurídica Distrital expidió el concepto unificador 2310460, dada la disparidad de criterios jurídicos existentes entre el sector movilidad, a través de la Secretaría Distrital de Movilidad y el IDU, y el sector hacienda en cabeza de la Secretaría Distrital de Hacienda, frente a la titularidad del recaudo y administración de los recursos provenientes de la contribución por valorización

Particularmente, el concepto unificador consideró que a partir de una interpretación sistemática de las normas relacionadas con la contribución de valorización, el deber de depositar los recursos provenientes de esta contribución en la CUD no se opone a las facultades que los artículos 6 y 25 asignaron al IDU como entidad administradora de los mismos, en la medida que la gestión del portafolio de los recursos de valorización a través de la CUD en la Secretaría Distrital de Hacienda, no afecta la autonomía del mencionado establecimiento público.

En tal virtud, señaló que la integración normativa de las disposiciones aplicables a la materia, permiten concluir que el IDU debe recaudar los recursos de la contribución de valorización y depositarlos en la CUD, preservando en todo caso sus prerrogativas de administración definidas en el Acuerdo Distrital 915 de 2023. No obstante, en las conclusiones del concepto unificador se hizo la siguiente precisión:

¹⁷ Por medio del cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría Jurídica Distrital, y se dictan otras disposiciones

¹⁸ Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto Distrital 323 de 2016 y se dictan otras disposiciones

“Igualmente, la Secretaría Distrital de Hacienda debe dar cumplimiento estricto al artículo 47, parágrafo 3 del Decreto Distrital 192 de 2021, según el cual, “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”. De esta manera, debe garantizarse que los réditos financieros que se generen en la Cuenta Única Distrital con ocasión de los recursos de la contribución de valorización para la financiación de obras o conjunto de obras de la ciudad que sean ejecutadas por el IDU.”

De lo anterior se colige que para dar cumplimiento al mandato previsto en el parágrafo 3 del artículo 47 del Decreto Distrital 192 de 2021, los rendimientos financieros que generen en la CUD los recursos recaudados por concepto de la contribución de valorización deben ser trasladados al IDU.

Del recuento efectuado se observa que existe disparidad en la postura frente al destino de los rendimientos financieros entre esta entidad y Secretaría de Movilidad e IDU, lo cual dio lugar a que se emitiera el concepto unificador. Por lo tanto, será a la Secretaría Jurídica a quien se le deberá solicitar que complemente el concepto en el sentido de señalar si es posible que el IDU destine los rendimientos financieros de los recursos recaudados por valorización a proyectos de infraestructura distintos a los originalmente contemplados en el acuerdo que los originó.

II. CONCLUSIONES

Con base en las consideraciones expuestas, se responden los interrogantes planteados en los siguientes términos:

“1. Bajo el supuesto de que la obra, plan o conjunto de obras del respectivo acuerdo de valorización hubiesen sido ejecutados en su totalidad, ¿es posible destinar recursos y excedentes financieros recaudados por concepto de valorización a proyectos de infraestructura distintos a los originalmente contemplados en el Acuerdo?”

En criterio de esta Dirección Jurídica, la decisión sobre la destinación de estos excedentes financieros es competencia del CONFIS Distrital, con fundamento en lo dispuesto en el literal h) del artículo 10 y el artículo 69 del Decreto Distrital 714 de 1996.

“2. ¿Es posible, en el mismo supuesto, destinar recursos y excedentes financieros recaudados por concepto de valorización para la conservación y mantenimiento de la infraestructura construida con tales recursos? En caso afirmativo ¿bajo qué condiciones?”

Lo anterior es posible siempre y cuando el CONFIS Distrital autorice la destinación de los excedentes financieros generados por concepto de valorización para los fines referenciados, conforme a la normatividad anteriormente citada.

“3. Teniendo en cuenta que, la Secretaría Jurídica Distrital - SJD en el concepto unificador 2310460 concluye: “la Secretaría de Hacienda Distrital debe dar cumplimiento estricto al artículo 47, parágrafo 3 del Decreto Distrital 192 de 2021, según el cual,

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9

“especto 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.” (...), ¿es posible que el IDU destine los rendimientos financieros de los recursos recaudados por valorización a proyectos de infraestructura distintos a los originalmente contemplados en el Acuerdo que los originó?”

De acuerdo con lo expresado por la Secretaría Jurídica Distrital en el concepto unificador 2310460, los rendimientos financieros de los recursos recaudados por concepto de la contribución por valorización deben trasladarse al IDU. Por lo tanto, será a esa secretaría a quien se le deberá solicitar que complementa el mencionado concepto unificador, y señale si es posible que el IDU destine los rendimientos financieros de los recursos recaudados por valorización a proyectos de infraestructura distintos a los originalmente contemplados en el acuerdo que los originó.

“4. En caso de respuesta negativa en los anteriores requerimientos ¿El Concejo de Bogotá, mediante un nuevo acuerdo, puede autorizar que los recursos y excedentes financieros recaudados por concepto de valorización se inviertan en una obra, plan o conjunto de obras diferentes a las contempladas en el acuerdo planteándola para obras que beneficien a quienes pagaron en su momento la contribución?”

Como se manifestó en la respuesta a la primera pregunta, la decisión referente a la destinación de estos excedentes financieros es competencia del CONFIS Distrital, con fundamento en lo dispuesto en el literal h) del artículo 10 y el artículo 69 del Decreto Distrital 714 de 1996.

“5. ¿Qué alternativas adicionales existen para la utilización de dichos recursos o excedentes financieros?”

Las que defina el CONFIS Distrital en el marco de las competencias definidas en los artículos 10 y 69 del Decreto Distrital 714 de 1996.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015¹⁹.

¹⁹ Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”



Pública Clasificada

De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

Marcela Gómez Martínez
Directora Jurídica
Despacho del director jurídico
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisado por: Pedro Andrés Cuéllar Trujillo - Subdirector Jurídico de Hacienda

Proyectado por: Guillermo Alfonso Maldonado Sierra - Profesional Especializado -Subdirección Jurídica de Hacienda

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9

