

Bogotá D.C.

Doctor(a):

ADRIANA DEL PILAR COLLAZOS

EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ - RENOB

Dirección Electrónica:

ventanillaunica@renobo.com.co,oficinajuridica@renobo.com.co,atencionalciudadano@renobo.com.co

BOGOTÁ, D.C. - BOGOTÁ, D.C.

Asunto: CONCEPTO JURÍDICO SOBRE EL APOORTE DE PREDIOS DE LA EMPRESA EN PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL E INTERÉS SOCIAL PRIORITARIO. RADICACIÓN SDHT 1-2025 46802 Y RENOB S2025003557

Apreciado(a) (Doctor(a), Señor(a)):

Esta Subsecretaría recibió escrito bajo el radicado No. 1-2025-46802, mediante el cual solicita que se absuelva el siguiente interrogante: *“¿Consideran Uds que bajo las normas nacionales y distritales vigentes, la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., en cumplimiento de su misionalidad y en su rol de banco inmobiliario del Distrito, tiene la facultad de definir valores diferenciados a la hora de estructurar procesos de selección, en los cuales se reciba como remuneración por los predios que aporta al desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y prioritario, un valor diferente al comercial dependiendo de las condiciones específicas de cada proyecto?”*

Aclaración previa – Emisión de conceptos por la Subsecretaría Jurídica.

Es importante precisar que, conforme con las funciones y competencias asignadas en el literal h) del artículo 26 del Decreto Distrital 510 de 2025, es función de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat *“Emitir los conceptos para absolver las consultas y las peticiones que formulen los particulares, las dependencias de la Secretaría, las entidades del sector y las autoridades en general, sobre la aplicación e interpretación de la normatividad en materia de hábitat”*.

En ese sentido, dichas consultas no resuelven casos específicos de competencia de las áreas o entidades técnicas y en todo caso, los mismos carecen de fuerza vinculante conforme lo indica el

artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

“Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

Por tanto, los conceptos emitidos por esta Subsecretaría tienen como finalidad proporcionar elementos de juicio generales a las entidades del sector y las dependencias de la Secretaría Distrital del Hábitat-SDHT, para que éstas, en el marco de sus competencias tomen las decisiones que correspondan en los términos del referido artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, estos conceptos tienen una finalidad estrictamente orientadora y general, mas no dirimen casos particulares ni sustituyen la competencia técnica, financiera o jurídica de las entidades del sector.

1. Fundamento de la solicitud.

La solicitante inicia su fundamentación, transcribiendo apartes de un concepto del 13 de septiembre de 2023 radicación RENOBO I2023002702 del 13/09/2023 elaborado por la doctora María Mercedes Maldonado en calidad de contratista de RENOBO , del cual se trae lo siguiente:

“(…) Por tanto, independientemente de los valores por los cuales los predios fueron eventualmente registrados en la contabilidad, o de su valor comercial determinado a través de avalúos que tienen en cuenta condiciones generales basadas en las normas urbanísticas o en la localización en la ciudad, deben primar las circunstancias particulares derivadas de la política de vivienda y de los parámetros relacionados con los instrumentos de gestión del suelo y financiación contemplados en las normas nacionales y distritales.

El principal objetivo de estos instrumentos, como señalé previamente, es impedir que las condiciones del mercado inmobiliario excluyan a los hogares de más bajos recursos del acceso a la vivienda, exclusión que se traduce, entre otros efectos, en las ocupaciones informales que implican mayores costos sociales, ambientales y presupuestales. Por tanto, cuando se concretan los proyectos, no es procedente que la actuación de una entidad públi-

ca como RenoBo se dirija a mantener los mismos precios o, incluso, propiciar mayores precios del suelo y, consecuentemente, de la vivienda.

Cuando se aplican los instrumentos de gestión del suelo, como los porcentajes obligatorios destinados a vivienda de interés social y prioritario, o la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria, RenoBo y los promotores privados tienen un límite legal, y es el precio tope determinado para la vivienda de interés social y prioritario en cada Plan Nacional de Desarrollo. Por debajo de ese tope no existen límites legales, máxime si quien promueve el proyecto es una entidad pública con funciones específicas dirigidas a garantizar la construcción de vivienda de interés social prioritario, como he señalado varias veces. Reitero que el valor del suelo se deriva del precio de la vivienda.

Por tanto, considero que RenoBo tiene la facultad de definir valores diferenciados a recibir como remuneración por los predios que aporta, dependiendo de las condiciones específicas de cada proyecto, de los mecanismos a través de los cuales se adquirieron los predios y de su relación con los instrumentos de la políticas distrital y nacional de vivienda, sin que sea posible establecer un valor residual único del suelo y, mucho menos, definirlo a partir del valor comercial que tendrían predios cercanos o similares. (...)”

También se refiere a un documento elaborado en mes de julio de 2023, por parte de la entonces Gerencia de Vivienda de RENOBO dependencia que elaboró el documento denominado “Lineamientos jurídicos para el manejo de los aportes de suelo por parte de la ERU en proyectos cuyo objeto sea la promoción, generación y/o construcción de soluciones habitacionales de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario”, el cual fue revisado por la Subgerencia Jurídica de RENOBO del momento, en el que se analizaron las normas que sustentan la realización de operaciones de aporte de suelo por parte de la Empresa en el marco de programas o proyectos que permitan y aseguren la promoción, generación y desarrollo de soluciones habitacionales de Vivienda de Interés Social (“VIS”) y Vivienda de Interés Prioritario (“VIP”) en la ciudad. En dicho documento se concluyó:

“Teniendo en cuenta el marco constitucional, legal y reglamentario a nivel nacional y distrital vigente, la Empresa en la estructuración de los proyectos inmobiliarios para la oferta de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, con el fin de cumplir con el componente de promoción de este tipo de proyectos que es parte de su objeto principal, y en su calidad de Banco Inmobiliario, podrá, para dar cumplimiento a la función administrativa de promoción y generación de soluciones habitacionales para la ciudad, mandato que se en-

cuentra inmerso en su objeto y funciones descritas en el Acuerdo Distrital 643 de 2016, tener como referentes los avalúos catastral y/o comercial de los predios, sin tener que ajustarse a los mismos al momento de definir los valores de restitución de su aportes aplicando las alternativas descritas en el acápite 2 de estos lineamientos, siempre que esté suficientemente soportada técnica y financieramente la alternativa escogida al resultado de la factibilidad de cada proyecto para que sea viable.”

Precisa que respecto al concepto elaborado por la doctora María Mercedes Maldonado, la Subgerencia Jurídica existente para el 25 de septiembre de 2023, se pronunció por medio del radicado interno I2023002838, de la siguiente forma:

“Una vez revisado el concepto elaborado por María Mercedes Maldonado, asesora de la Gerencia General, que se adjunta a la comunicación del asunto, en el cual “analiza el contexto normativo y las condiciones específicas del aporte de predios propiedad de la Empresa en proyectos de vivienda de interés social e interés social prioritario”, le informo que lo encontramos en la misma línea del documento sobre “Lineamientos jurídicos para el manejo de los aportes de suelo por parte de la ERU en proyectos cuyo objeto sea la promoción, generación y/o construcción de soluciones habitacionales de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario”, reforzando varios de los temas a tener en cuenta en el aporte de suelo por parte de la Empresa.

En consideración con lo anterior, no tenemos observaciones sobre el concepto remitido; no obstante, a manera de conclusión, es importante tener en cuenta que en ambos documentos se hace énfasis en el marco constitucional, legal y reglamentario a nivel nacional y distrital vigente con base en el cual la Empresa en la estructuración de los proyectos inmobiliarios para la oferta de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario al momento de aportar el suelo con el fin de: i) cumplir con el componente de promoción de este tipo de proyectos que es parte de su objeto principal, o ii) en su calidad de Banco Inmobiliario, podrá tener como referentes los avalúos catastral y/o comercial de los predios, sin tener que ajustarse a los mismos al momento de definir los valores de restitución de su aportes, siempre que esté suficientemente soportada técnica y financieramente la alternativa escogida al resultado de la factibilidad de cada proyecto para que sea viable, y siempre que no resulte en mayores utilidades para un desarrollador privado.”

Se hace importante advertir que en el oficio radicación SDHT 1-2025-46802 y RENOBOS2025003557, la oficina jurídica de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá RENOBOS, sobre los conceptos antes mencionados señala:

“Así las cosas, una vez revisados los fundamentos normativos y el análisis realizado en el documento de lineamientos y conceptos emitidos en el año 2023 sobre el aporte de predios de la Empresa en proyectos de vivienda de interés social e interés social prioritario, la Oficina Jurídica valida las conclusiones expuestas en los mismos (...)”

Marco Normativo

Constitución Política de Colombia.

Ley 388 de 1997 artículos 38 y 61.

Decreto Nacional 2150 de 1995, reglamentado por el Decreto Nacional 1420 de 1998.

Resolución IGAC 620 de 2008.

Ley 1673 de 2013.

Decreto Nacional 556 de 2014.

Decreto 846 de 2021.

Artículos 2.2.6.1.1.1 y ss del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015

2. Problema Jurídico.

De acuerdo con la consulta efectuada ante esta Subsecretaría y los antecedentes presentados, se plantea el siguiente problema jurídico:

“¿Consideran Uds que bajo las normas nacionales y distritales vigentes, la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., en cumplimiento de su misionalidad y en su rol de banco inmobiliario del Distrito, tiene la facultad de definir valores diferenciados a la hora de estructurar procesos de selección, en los cuales se reciba como remuneración por los predios que aporta al desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y prioritario, un valor diferente al comercial dependiendo de las condiciones específicas de cada proyecto?”

3. Consideraciones Jurídicas.

Si bien la consulta se fundamenta, en las posturas jurídicas que profesionales del derecho han plasmado sobre el objeto del problema jurídico, es menester señalar en primer lugar, que si bien corresponde a esta dependencia emitir los conceptos para absolver las consultas y las peticiones que formulen las diferentes entidades del Sector Hábitat, en aras de proporcionar elementos de juicio generales para que éstas, en el marco de sus competencias tomen las decisiones que correspondan en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, también es cierto que dichos conceptos carecen de fuerza vinculante, siendo necesario que cada equipo de trabajo estudie y analice cada caso, junto con la normatividad respectiva, en aras de adoptar las decisiones propias dentro del marco de sus competencias.

Esto, en razón a que las funciones en materia de conceptualización de la Subsecretaría Jurídica, no se pueden extender a evaluar las posturas de profesionales específicos, toda vez que esto corresponde al líder del proceso o a quién ostente la competencia para la toma de decisiones en cada entidad, razón por la cual, el concepto se limitará a dar respuesta al interrogante planteado, maxime cuando las mismas ya fueron avaladas o compartidas por la Oficina Asesora Jurídica de RENOBO.

En este orden de ideas, una vez analizado el Acuerdo 75 de 2024, *“Por el cual se adoptan los Estatutos Sociales de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D. C., Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital”*, es importante indicar que la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. - RENOBO es una empresa industrial y comercial del Estado del orden distrital, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, creada para adelantar actuaciones urbanas integrales orientadas al desarrollo, renovación y mejoramiento urbano, conforme a lo dispuesto en el Decreto Distrital 456 de 2007, el Acuerdo 257 de 2006 y demás normas concordantes.

En el ejercicio de sus funciones, la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ – RENOBO, antes ERU, actúa como banco inmobiliario del Distrito Capital, rol que le permite gestionar, adquirir, enajenar y administrar bienes inmuebles para el desarrollo de proyectos de interés público, especialmente aquellos destinados a la vivienda de interés social (VIS) y de interés prioritario (VIP), como lo indica en su solicitud.

En su rol de banco inmobiliario, la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ – RENOBO, tiene la facultad de aportar bienes inmuebles a proyectos estratégicos del Distrito, y de definir la forma de su remuneración o compensación, ya sea en dinero, en especie

(unidades de vivienda o área construida) u otros mecanismos equivalentes, tal como lo indica en su solicitud.

Ahora bien, conforme al artículo 27 del Decreto Nacional 2150 de 1995, reglamentado por el Decreto Nacional 1420 de 1998, los avalúos de bienes inmuebles que deban realizar las entidades públicas o que se realicen en actuaciones administrativas, podrán ser adelantados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada y autorizada por la Lonja de Propiedad Raíz del lugar donde esté ubicado el bien para adelantar dichos avalúos.

En ese sentido, según el artículo 2º del Decreto 1420 de 1998, se entiende por valor comercial de un inmueble el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien; igualmente, el artículo 21 ibidem indica que uno de los parámetros a tener en cuenta para la determinación del valor comercial de los inmuebles es la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la realización del avalúo, en relación con el inmueble objeto del mismo. Se entiende por reglamentación urbanística vigente aquella expedida por autoridad competente y debidamente publicada en la gaceta que para el efecto tenga la administración municipal o distrital.

Ahora bien, frente a la facultad de definir valores, es importante tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1673 de 2013, la valuación es la actividad, por medio de la cual se determina el valor de un bien, de conformidad con los métodos, técnicas, actuaciones, criterios y herramientas que se consideren necesarios y pertinentes para el dictamen. El dictamen de la valuación se denomina avalúo. Esta actividad se encuentra regulada por la Ley 1673 de 2013, reglamentada por el Decreto Nacional 556 de 2014.

Sin embargo, es importante atender las competencias preceptuadas en el acuerdo al Decreto 846 de 2021, *"Por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi"*, es pertinente esta consulta sea elevada al IGAC, atendiendo lo preceptuado en el artículo 3 en el que se establece que entre sus objetivos esta *"(...)cumplir el mandato constitucional referente a la elaboración y actualización del mapa oficial de la República de Colombia, ejercer como máxima autoridad catastral nacional, formular y ejecutar políticas y planes del Gobierno Nacional en materia de cartografía, agrología, catastro, geodesia y geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento*

territorial (...)", en tal sentido al ser el competente el IGAC, para lo lineamientos requeridos es necesario su pronunciamiento.

Conforme a lo anterior, previo a adelantar cualquier tipo de actuaciones, los avalúos deben realizarse en el marco de la Resolución 620 de 2008 y del Decreto Nacional 1420 de 1998.

De acuerdo con lo expuesto, en relación con el problema jurídico planteado, la Secretaría Distrital del Hábitat no es la entidad competente para definir ni establecer los lineamientos relativos a los valores asignados a un inmueble en el marco de su adquisición y uso.

De igual manera y de acuerdo con la normatividad vigente en materia de avalúos, la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano – RENOBO tampoco goza de la facultad de definir valores, por cuanto la actividad valuatoria en Colombia se encuentra debidamente regulada, entre otras, por el Decreto 1420 de 1998, la Resolución IGAC 620 de 2008 y la Ley 1673 de 2013.

Sin embargo, y en atención a las competencias preceptuadas en el acuerdo al Decreto 846 de 2021, *"Por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi"*, es pertinente que esta consulta sea elevada ante el IGAC, atendiendo lo dispuesto en el artículo 3 ibidem, en el que se establece que entre sus objetivos está *"(...)cumplir el mandato constitucional referente a la elaboración y actualización del mapa oficial de la República de Colombia, ejercer como máxima autoridad catastral nacional, formular y ejecutar políticas y planes del Gobierno Nacional en materia de cartografía, agrología, catastro, geodesia y geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial (...)"*, en tal sentido al ser el competente el IGAC, para los lineamientos requeridos es necesario su pronunciamiento.

De acuerdo con lo expuesto, frente al problema jurídico objeto de consulta, se concluye que la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá– RENOBO –, en cumplimiento de su misionalidad y en ejercicio de su rol como banco inmobiliario deberá definir los valores para el aporte de predios para el desarrollo de los programas y proyectos de su competencia, en cumplimiento a la normatividad existente, es decir, a través de avalúos que cumplan con el marco normativo aplicable a la materia, es decir, éste proceso debe regirse por las normas correspondientes para la determinación de avalúos, tales como la Resolución 620 de 2008 y demás disposiciones pertinentes. Además, deberá ser llevado a cabo por el gestor catastral, el perito evaluador y las lonjas inmobiliarias competentes, en conformidad con los lineamientos establecidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la normatividad nacional aplicable.

Asimismo, en cuanto al registro en los libros contables, se deberá cumplir con las normas establecidas por la Contaduría General de la Nación y con la normativa vigente aplicable a este procedimiento.

En los anteriores términos queda absuelta su consulta.

Cordialmente,

ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
JEFE SUBSECRETARIA JURIDICA

Copia:

Anexos Electrónicos: 0

Elaboró: OLGA ALEJANDRA ARAQUE SOLANO

Revisó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA -

Aprobó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ