

Bogotá D.C., 06 de octubre de 2020

Doctora

NADYA RANGEL

Secretaria

Secretaría Distrital del Hábitat

Ciudad

Asunto: Observaciones al Decreto 221 de 2020 – “Por medio del cual se establecen los porcentajes mínimos de suelo destinado a la construcción de vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritaria (VIP), las condiciones e incentivos para su cumplimiento, en desarrollo del artículo 75 del Acuerdo Distrital 761 de 2020”.

Respetada secretaria, reciba un cordial saludo.

La Cámara Regional de la Construcción de Bogotá D. C. y Cundinamarca (en adelante Camacol B&C) tuvo conocimiento de que la Alcaldía Mayor publicó el Decreto 221 de 2020, el cual busca crear un régimen de incentivos para la generación de Vivienda de Interés Social y Prioritario.

Si bien celebramos enormemente el compromiso de la Administración con el fomento de la actividad edificadora y la provisión de vivienda social para la población, varios puntos del articulado generan preocupación para los empresarios que componen la cadena de valor de la construcción, pues se identifican oportunidades de mejora para alcanzar los objetivos loables que la Administración se plantea en el marco de la expedición de este decreto. Por lo anterior, nos permitimos compartir con usted el siguiente análisis jurídico y técnico que esperamos sea de utilidad para las autoridades correspondientes para impulsar el acceso de vivienda de interés social y prioritario a los bogotanos:



A continuación, detallamos cada uno de estos puntos:

1. Propiciar la mezcla de usos incentivando mayor edificabilidad para proyectos mixtos

Buscando consolidar una ciudad cercana que minimice la cantidad de viajes necesarios para satisfacer las necesidades básicas de la población, es evidente la necesidad de producir piezas de ciudad autosuficientes, y evitar con ímpetu la generación de proyectos monofuncionales a gran escala. Por esta razón, proponemos reglamentar un incentivo directo a la ubicación de usos no residenciales en los primeros pisos de las edificaciones. De plantearse proyectos con esa condición, el promotor podría ver un rango de incrementos en la edificabilidad según la cantidad de área planteada para estos usos, y así concretar piezas de ciudad que a través de la mixtura funcional reduzcan la huella de carbono de la ciudad.

El incentivo a la combinación de diferentes usos en la misma edificación ya estaba presente en el parágrafo 4 del Artículo 5 del Decreto 553 de 2018, por lo que vemos en el cambio de régimen una oportunidad para profundizar la reglamentación de este aspecto.

2. Incentivar la construcción de VIS de mayor tamaño en zonas centrales incrementando la densidad de sus proyectos

La vivienda de interés social en la ciudad de Bogotá sufre de un fenómeno de distribución espacial manifiesto. Los proyectos inmobiliarios cuya área promedio es superior a 42 m² se

ubican en la periferia de la ciudad, mientras aquellos con área promedio inferior a esa medida se logran ubicar en zonas céntricas y con mejores atributos de conexión con el resto de la ciudad. El fenómeno es atribuible al precio del suelo, donde el incremento del costo del mismo obliga a los promotores a reducir el área para poder plantear proyectos financieramente viables y que el mercado pueda absorber.

Esta situación debe ser contrarrestada, pues la expulsión de la vivienda social de calidad a la periferia es un fenómeno que tiende a perpetuar la pobreza y la segregación social que la población más vulnerable de la ciudad suele sufrir.

En este sentido, para garantizar una oferta de vivienda social de mayor tamaño en zonas céntricas de la ciudad, se debe contrarrestar una fuerza de mercado que opera en sentido contrario. Para vencer esta inercia, se deben generar las condiciones para producir proyectos significativamente más competitivos, que logren producir esta oferta diferencial. Siendo el precio del suelo una de las variables que más impiden la consecución de este objetivo, la política pública debe estar enfocada a generar los incentivos suficientes para superar esta barrera, modificando los elementos que permitan generar un mayor valor residual del suelo y así plantear vivienda social de dicho tamaño en las ubicaciones deseadas.

La forma más directa de soportar los elevados precios del suelo en la ciudad central para producir vivienda social de mayor tamaño es incrementar significativamente la densidad de los proyectos, de tal forma que el mayor valor que se puede extraer del suelo sea el suficiente para garantizar su compra en condiciones de mercado. Es por esta razón que proponemos incrementar la densidad de los proyectos VIS por medio de dos vías normativas:

- Incrementar los porcentajes de metros cuadrados construidos para VIS exencionados de la edificabilidad final.
- Flexibilizar el cumplimiento de estándares de habitabilidad (espacio público y área libre), particularmente para la vivienda producto del incentivo, ya que estos funcionan como limitantes de la densidad.

La combinación de estas estrategias puede producir un escenario de condiciones que facilitará el planteamiento de proyectos de vivienda social con el área deseada en las zonas céntricas de la ciudad.

3. Permitir la compensación en dinero de parte de la exigencia de estándares de espacio público y área libre para incrementar la eficiencia en el uso del suelo

Como resultado de las modelaciones urbanísticas y financieras elaboradas por Camacol B&C, encontramos que los incentivos a la edificabilidad que el Decreto 221 de 2020 plantea

se limitan a un incremento de la densidad construida en los proyectos de vivienda social. Sin embargo, como se comprobó en el punto anterior, el incentivo no puede ser aprovechado en su totalidad porque actualmente operan ciertas limitantes a la densidad, enmarcadas en la provisión de espacio público y área libre dentro de los proyectos urbanísticos.

Si bien el incremento de la cantidad y calidad del espacio público en la ciudad es un tema apremiante y desde cualquier óptica necesario, proponemos que, en el marco de aplicación del régimen de incentivos para la vivienda social, las viviendas producto del incentivo (y exclusivamente estas) no observen con la misma rigidez que los demás proyectos los estándares de habitabilidad referidos a estos indicadores¹, ya que las cesiones de suelo adicional que se exigen impiden en gran medida alcanzar el objetivo principal del decreto, que es la construcción efectiva de más vivienda social mediante el fomento de la densidad en los proyectos.

Inclusive, proponemos la posibilidad de estudiar un cumplimiento de estos estándares mediante el pago compensatorio del espacio público adicional, de tal forma que se libere la restricción a la densidad (y se pueda explotar de forma más eficiente el suelo escaso y costoso) pero que se mantenga el beneficio para la ciudad que los proyectos generarían. El dinero recaudado debería ser aplicado en el entorno del proyecto (UPZ o localidad) y permitiría no solamente generar nuevo espacio sino rehabilitar el existente, atacando un fenómeno muy poco estudiado y reforzado en la ciudad: la calidad del espacio público expresado en su mejoramiento y mantenimiento.

4. Garantizar la generación de las unidades VIP por medio de incentivos y no de obligaciones

Desde Camacol B&C consideramos que las normas urbanísticas tienen una mejor recepción en el gremio si se plantea conseguir los objetivos a través de incentivos antes que obligaciones. En aras de incrementar las iniciaciones y oferta VIP en la ciudad, consideramos que imponer la construcción de las unidades inmobiliarias como carga altera sensiblemente las condiciones de base sobre las que la ciudad se viene desarrollando, además de ser algo que normativamente no se encuentra completamente establecido.

Desde la perspectiva legal, el alcance de la obligación referente al porcentaje mínimo de suelo útil y urbanizado para el desarrollo de Programas de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) en tratamiento urbanístico de desarrollo, contenido en el Parágrafo 2 del Artículo 5 del Decreto 221 de 2020, implica no sólo que se entregue para el cumplimiento de la

¹ Las restricciones a la densidad se encuentran contempladas en el literal c del artículo 28 del Decreto 327 de 2004 y en los artículos 9 y 17 del Decreto 436 de 2006.

obligación de suelo útil para VIP, sino que adicionalmente se construyan las edificaciones. Dicho alcance vulnera lo dispuesto por la Ley 388 de 1997, sus decretos reglamentarios y el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, ya que la exigencia de construir la edificación desborda las disposiciones contenidas en dichas normas y crea requisitos adicionales a los contenidos en el artículo 7 del Decreto Nacional 075 de 2013.

Adicionalmente, se encuentra que dicho artículo se aparta de las disposiciones legales en la materia, establecidas en la Ley 1537 de 2012, por medio de la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, norma que en su artículo 46 señala expresamente que el reglamento del Gobierno Nacional determinará las condiciones en que deberá cumplirse esta disposición, en cumplimiento de lo cual el Decreto 1077 de 2015 del orden nacional ha circunscrito el acatamiento de la obligación a la cesión de suelo útil y urbanizado, y en ningún caso se señala la construcción efectiva de estas unidades inmobiliarias como parte del cumplimiento de la misma.

Esto puede ser evidenciado en el artículo 2.2.2.1.5.1.1 del Decreto 1077 de 2015, donde se señala que la obligación corresponde a un “Porcentaje mínimo de suelo sobre área útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico en predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana”.

Por otro lado, desde una perspectiva más técnica, es necesario tener en cuenta que, según la norma nacional y el mismo Decreto 221, cualquier promotor cuenta con tres opciones para cumplir con su obligación de suelo para vivienda social: compensar en dinero, trasladar el suelo a otra zona de la ciudad o cumplir la obligación en sitio. El espíritu y el objetivo principal del Decreto 221 de 2020 es incentivar poderosamente a los promotores a utilizar la tercera opción, a cumplir con la obligación en el mismo proyecto. Por esta razón, vemos cuando menos contradictorio que siendo esta la opción que se pretende incentivar, se le adosen cargas adicionales: la construcción de las unidades inmobiliarias. Esta decisión vuelve menos atractiva la opción de cumplir la obligación en sitio, y el decreto se perjudica a sí mismo al incrementar las cargas en la opción que pretende incentivar.

Por estas razones, proponemos un cambio de enfoque en la norma, en el cual en vez de generar mayores obligaciones, se establezca un régimen de incentivos tan provechoso que fomente su utilización con mayor intensidad. Si bien las VIP construidas en el suelo de la obligación cuentan con un incentivo, este solo cubre en un 100% a las unidades producidas dentro de un índice de construcción de 1.1 sobre área neta, y las demás serán descontadas de la edificabilidad en un 25%. Si en lugar de esto, se propone descontar del índice final el 100% de metros cuadrados de VIP construidos en el suelo de incentivo, independientemente del índice que se alcance, se mejoran las condiciones normativas de tal forma que los promotores tenderán con mucha más frecuencia a optar por la cesión de

suelo en sitio, e inclusive la cantidad de unidades VIP construidas por proyecto podrá verse incrementada en comparación con la obligación que actualmente se está imponiendo.

5. Complementar el régimen de transición

Celebramos que la Administración Distrital haya estimado la importancia de la inclusión de un régimen de transición en el Decreto 221 de 2020, que permita la protección de situaciones jurídicas consolidadas, derechos adquiridos y expectativas legítimas de los interesados, respecto de los derechos de construcción y desarrollo autorizados en debida forma por las autoridades en materia urbana, antes de la entrada en vigencia de la nueva norma en el ordenamiento territorial.

Sin embargo, en el régimen de transición no se consideraron las siguientes situaciones:

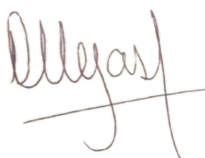
1. El trámite de las licencias de urbanización mediante las cuales se ejecute un plan parcial adoptado o radicado en legal y debida forma antes de la entrada en vigencia del Decreto 221 de 2020. Caso en cual dicho trámite debe someterse a las normas urbanísticas adoptadas con el plan parcial respectivo, salvo decisión de los propietarios de los predios de acogerse a las disposiciones del Decreto 221 de 2020. Lo anterior atendiendo a lo previsto en el parágrafo 3° del artículo 180 del Decreto Ley 019 de 2012, que dicta normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.
2. El caso de las urbanizaciones por etapas, en donde los proyectos urbanísticos generales aprobados mediante acto administrativo antes de la entrada en vigencia del presente decreto deben mantener su vigencia y servirán de fundamento para la expedición de las licencias de urbanización de las demás etapas. En este caso dichas licencias de urbanización para la nueva etapa tienen como requisito su solicitud como mínimo treinta (30) días calendario antes del vencimiento de la licencia de la etapa anterior. Esta disposición atiende el inciso tercero del artículo 48 del Decreto Nacional 1469 de 2010 que reglamenta disposiciones relativas a las licencias urbanísticas entre otros, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.
3. Las modificaciones de las licencias urbanísticas vigentes al momento de la expedición del Decreto 221 de 2020, las cuales deben resolverse con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición, por lo tanto, no podrán hacerse exigibles obligaciones distintas a las contempladas en dichas normas. Ello de conformidad con lo previsto en el artículo 182 del Decreto Ley 019 de 2012

6. Implementar una estrategia de pedagogía y aplicabilidad

El éxito de la implementación y correcta interpretación de la norma requiere de su correcta comprensión, por lo cual reiteramos la importancia de que la administración elabore cartillas o infografías que permitan gráficamente explicar e interiorizar a nivel práctico y casuístico las condiciones que propone el Decreto 221 de 2020 para acceder a los inventivos y mecanismos que garanticen la construcción efectiva de las Viviendas de Interés Social Prioritaria (VIP) y Viviendas de Interés Social (VIS).

Dicha iniciativa permitirá que los destinatarios y operadores de la norma, se acerquen a la misma de una manera práctica y segura, evitando traumatismos o conflictos con su aplicación y de esta forma los desarrollos inmobiliarios podrán adaptarse con facilidad a la nueva reglamentación.

Cordialmente,



ALEJANDRO CALLEJAS ARISTIZÁBAL

Gerente

Con copia a: Claudia López Hernandez – alcaldesa de Bogotá

Adriana Córdoba- secretaria Distrital de Planeación