

Bogotá D.C., 08 de septiembre de 2020

Doctora

Nadya Milena Rangel

Secretaría Distrital del Hábitat.

Ciudad.

Referencia: Aportes gremiales a la construcción del proyecto de Decreto por el cual se establecen los mecanismos para la generación efectiva Vivienda Social, en los tratamientos urbanísticos de Desarrollo y de Renovación Urbana, mediante la regulación de los porcentajes de suelo obligatorio para VIP y VIS, así como la fijación de incentivos para su construcción efectiva al que hace referencia el artículo 75 del Acuerdo Distrital 761 de 2020.

La Cámara Regional de la Construcción de Bogotá y Cundinamarca (en adelante **Camacol B&C**) tuvo conocimiento de la publicación para observaciones ciudadanas del proyecto de decreto por el cual se pretende desarrollar normativamente el artículo 75 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, con el objeto de establecer los mecanismos para la generación efectiva Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP), Vivienda de Interés Social (VIS), en los tratamientos urbanísticos de Desarrollo y de Renovación Urbana en sus dos modalidades, respectivamente, mediante la regulación de los porcentajes de suelo obligatorio para VIP y VIS, así como la fijación de incentivos para su construcción efectiva en la capital. Sin embargo, consideramos que la iniciativa como está plasmada puede generar dificultades en su interpretación, modifica normas urbanísticas del orden nacional y territorial en detrimento del desarrollo inmobiliario, con lo cual la expedición de la norma puede terminar desincentivando la construcción de vivienda de interés social en Bogotá por parte de los desarrolladores en futuros lanzamientos y afectar negativamente el propósito en el cumplimiento de la generación de vivienda.

Por lo anterior, nos permitimos compartir con usted el siguiente análisis jurídico y técnico que esperamos sea de utilidad para que pueda expedir una norma que otorgue seguridad jurídica al sector, equilibre las cargas urbanísticas con los beneficios obtenidos y se logre alinear con los intereses que persigue la administración distrital.

1. Síntesis del concepto

La reglamentación de un régimen de incentivos para la construcción efectiva de vivienda social en la capital es una necesidad imperativa de la sociedad. Este régimen debe contar con absoluta claridad normativa y técnica, dado que de este factor depende la aplicación del decreto por parte de curadurías y promotores inmobiliarios. En el presente documento se explicarán detalles que permitirán eliminar vacíos normativos que den cabida a interpretaciones dispares, y se darán recomendaciones para alinear el proyecto de decreto con las normativas preexistentes de diferentes niveles en la materia. A su vez, se harán consideraciones técnicas que buscan optimizar la utilización de los incentivos propuestos, de tal forma que se concrete mancomunadamente el objetivo de incrementar la producción y construcción efectiva de vivienda social en la ciudad.

Se debe tener en cuenta la competencia funcional del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como cabeza de sector a nivel nacional para determinar los lineamientos técnicos y jurídicos referentes a la reglamentación de la vivienda social en el territorio, lo anterior para evitar un desequilibrio en las competencias asignadas en la Constitución Política de Colombia en los artículos 189 y 208, que asigna al presidente en cabeza del Ministerio de Vivienda la expedición de los decretos y resoluciones que permitan cumplir la ejecución de las leyes y en concreto en la formulación de las políticas en materia de vivienda en el territorio nacional.

Adicional a ello, para efectos de lograr una norma integral, contextualizada y precisa, figuras como la integración normativa, la remisión o la concordancia normativa son herramientas jurídicamente permitidas con miras a suplir posibles vacíos normativos, para facilitar la lectura o simplificar el texto legal, dado que como lo ha mencionado la Corte Constitucional en algunos de sus pronunciamientos, “el ordenamiento jurídico presenta con frecuencia normas incompletas, cuyo contenido y finalidad deben articularse junto a otras reglas; sólo de este modo es posible superar supuestas incongruencias al interior de un orden normativo. La integración de normas jurídicas, por virtud de la remisión que hace una de ellas, sólo es concebible en la medida en que dicha operación completa el sentido de disposiciones que dependen mutuamente para su cabal aplicación”¹.

De otro lado, las disposiciones del proyecto de decreto deben reconocer las estipulaciones en la materia del orden nacional y territorial. El desconocimiento del ordenamiento superior podría configurar una causal de nulidad del acto administrativo por falsa motivación, con

¹ Sentencia C-569/00 del 17 de mayo de 2000

ocasión de las normas que le dan sustento y en todo caso no sería competencia del distrito por ser una competencia de gobierno nacional.

Ahora bien, debido a las connotaciones que tiene el instrumento como marco normativo en el desarrollo del territorio, es necesario establecer medidas de transitoriedad en su aplicación para garantizar la estabilidad jurídica propia de actuaciones urbanísticas, que pueden entrar en conflicto con la modificación del decreto de incentivos para la construcción efectiva de las Viviendas de Interés Prioritaria (VIP) y Viviendas de Interés Social (VIS). En ese sentido, llamamos la atención de la administración para que considere el régimen de transición en la materia que dispuso el Decreto Nacional 075 de 2013, que reglamentó el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana.

En tal virtud, la posición del gremio tiene como realizar las siguientes observaciones sustanciales en la reglamentación propuesta:

1. Incremento de la cobertura de la obligación de vivienda social
2. Alteración en las condiciones del cumplimiento de la obligación de provisión de suelo para vivienda social
3. Incertidumbre frente al alinderamiento de zonas de cesión obligatoria para vivienda social
4. Consecuencias de determinación de áreas mínimas de vivienda
5. Competencia del distrito para la determinación de área mínima en vivienda
6. Estándares de habitabilidad y densidades incentivadas
7. Incertidumbre en el incentivo de descuento de cargas generales
8. Incluir como sujeto de incentivo la vivienda de interés social en renovación urbana (VIS – RU)
9. Régimen de transición

Adicional a estas solicitudes concretas, el Gremio presenta las siguientes recomendaciones, sugerencias y revisiones:

1. Operación del mecanismo de compensación en dinero de la obligación de suelo para vivienda social
2. Consecuencias de reglamentar el acceso al régimen de incentivos a través del precio de la vivienda
3. Pedagogía y Aplicabilidad

Estos puntos serán desarrollados a continuación:

2. Observaciones

2.1 Incremento de la cobertura de la obligación de vivienda social

El artículo 5° del proyecto de decreto señala que el porcentaje mínimo de suelo útil y urbanizado para el desarrollo de programas de VIP en desarrollo se exigirá a actuaciones de urbanización en predios cuyos usos correspondan a residencial (vivienda) y comercio y/o servicios. Incluir estos últimos en la obligación, los usos de comercio y servicios, es una contraindicación de lo reglamentado en la materia desde el nivel nacional, pues el Decreto 1077 de 2015 señala expresamente en su artículo 2.2.2.1.5.1.1 que el porcentaje de cesión del 20% de suelo útil para la construcción de VIP se aplica exclusivamente sobre el área útil **residencial** del plan parcial o del proyecto urbanístico.

Solicitud: Eliminar del texto que impone la obligación de vivienda social el uso de comercio y servicios, localizado en el artículo 5° del proyecto de decreto.

2.2 Alteración en las condiciones del cumplimiento de la obligación de provisión de suelo para vivienda social

El párrafo 2 del artículo 5° del proyecto de decreto señala que “se entenderá cumplida la obligación con la destinación de suelo útil y **la edificación de la Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP), cuyo Índice de Construcción corresponda mínimo al 1.1 sobre el Área Neta Urbanizable objeto de la obligación**”. Negrita por fuera del texto original. 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 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”.

A nivel local, lo mismo puede corroborarse en el artículo 350 del Decreto 190 de 2004, el Plan de Ordenamiento Territorial – POT vigente para Bogotá, que señala que “Para el tratamiento de desarrollo, se exige que se destine para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social (V.I.S.) subsidiable, o bien, alternativamente, para el desarrollo de programas de Vivienda de interés Prioritaria (V.I.P.), los siguientes porcentajes mínimos:

ÁREA	ALTERNATIVAS	
	Porcentajes VIS subsidiable	de Porcentaje de VIP
Suelo de Expansión Norte	20	15
Suelo de Expansión Sur y Occidental	50	30
Suelo urbano	20	15

Las obligaciones mínimas señaladas en el cuadro anterior podrán cumplirse al interior de los predios objeto del tratamiento de desarrollo o trasladarse a otras zonas dentro de la misma área de expansión o urbana, o en proyectos de Metrovivienda, en los términos en que defina la reglamentación”.

Esta misma disposición es recogida por el Decreto 327 de 2004, que en su artículo 41 contempla la disposición del POT.

Solicitud: Eliminar el parágrafo 2 del artículo 5°, que adiciona la construcción de VIP como parte del cumplimiento de la carga urbanística.

2.3 Incertidumbre frente al alinderamiento de zonas de cesión obligatoria para vivienda social

El artículo 6° del proyecto de decreto establece que, para el tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, “Se entenderá cumplida la obligación de que trata el presente artículo cuando se destine el 20% del área objeto de obligación o mínimo el 10% del área construida total del proyecto general”. La reglamentación de esta alternativa permite a los proyectos cumplir la obligación de vivienda social por medio de la construcción de unidades que pertenezcan a este rango (VIS) dentro de una edificación que las mezcle con otros usos y segmentos, utilizando parte del índice de construcción. Por esta razón, se entiende que en este escenario no es necesario alinderar en los planos del plan parcial o licencia de urbanización los globos de terreno específicos que se destinarán al cumplimiento de la obligación de vivienda social, ya que esta podrá encontrarse cumplida en altura mezclada en una edificación con otros usos.

No obstante, la posibilidad de solicitar un licenciamiento de este tipo en una curaduría se ve imposibilitado por el Parágrafo 2 del mismo artículo, ya que este señala que “En los planos aprobados del Plan Parcial, y sus respectivas licencias urbanísticas, se deberá indicar la

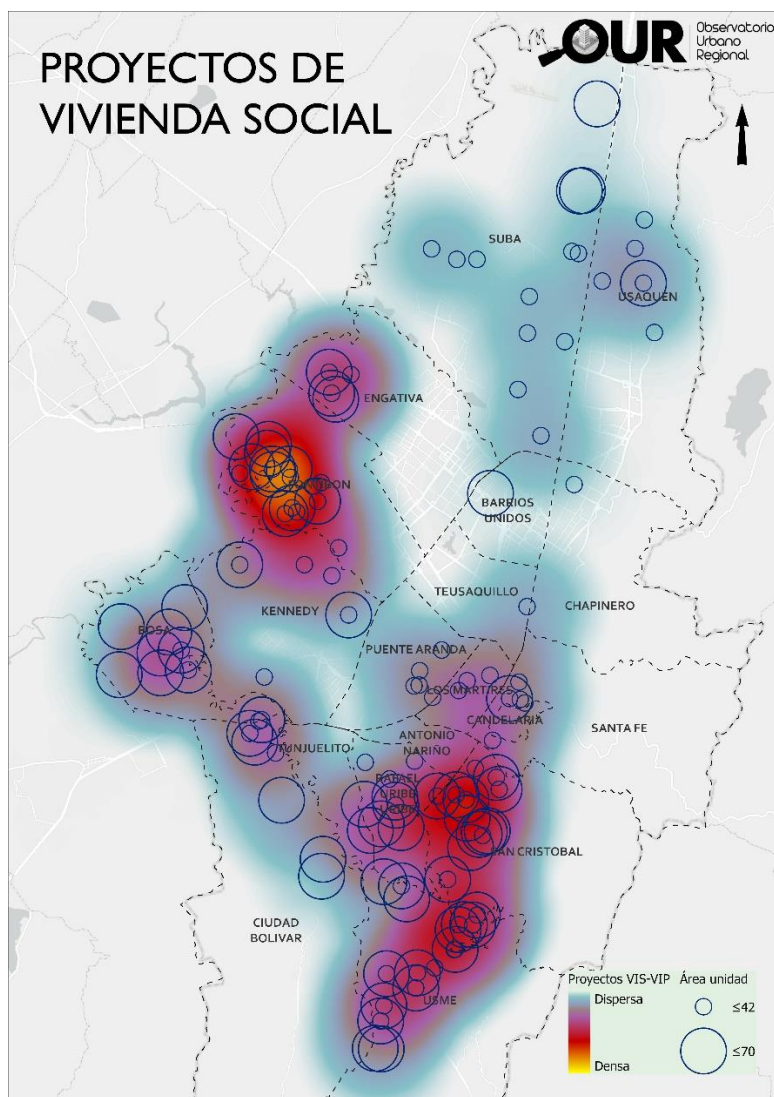
localización y alindramiento del área destinada al cumplimiento de la obligación de provisión de suelo”.

Solicitud: Aclarar si, al optar por el cumplimiento de la obligación por medio de área construida (mínimo el 10%), no será necesario dejar el globo de terreno alindrado específicamente para vivienda social. De ser afirmativo, es necesario modificar el párrafo mencionado que mantiene dicha obligación de alindramiento a pesar de que el artículo brinda la opción de no hacerlo.

2.4 Consecuencias de determinación de áreas mínimas de vivienda

El Parágrafo 2 de los artículos 11°, 12° y 13° y el primero de los artículos 14° y 15° del proyecto de decreto establecen que la totalidad de la vivienda VIS y VIP generada mediante los incentivos a la edificabilidad propuestos deberán tener un área mínima de 42 m² como estándar de habitabilidad. Si bien se entiende la intención de generar viviendas sociales de calidad, se debe tener en cuenta la realidad del mercado en las condiciones actuales, pues los proyectos con esta condición entrarían a formar parte de una realidad preestablecida, la cual nos permitimos analizar a continuación.

Según datos de Coordinada Urbana®, el censo de edificaciones de Camacol B&C, la oferta actual de vivienda social promedia un área de 41,68 m² para toda la capital, un indicador bastante cercano al estándar de habitabilidad propuesto. Sin embargo, la medida de estadística de promedio invisibiliza realidades significativas en el contexto de la producción de este tipo de vivienda en la capital:



Oferta de vivienda social en Bogotá según el área del producto inmobiliario

Fuente: Coordinada Urbana® y Observatorio Urbano Regional – OUR de Camacol B&C

Como puede apreciarse en el mapa anterior, la oferta de vivienda de interés social, al clasificarse según el área de las unidades inmobiliarias que ofrece, demuestra un fenómeno de distribución espacial determinado. Las áreas superiores a 42 m² se concentran en lugares periféricos, particularmente en la zona norte y en localidades de Fontibón, Bosa, San Cristóbal y Usme. Por su parte, las áreas de vivienda social menores se distribuyen hacia las localidades de Suba, Puente Aranda, Los Mártires y Santa Fe, las cuales se caracterizan por su ubicación más central y mejor conectada con el resto de la ciudad.

Este fenómeno puede explicarse desde el impacto del precio del suelo en las propuestas urbanístico-arquitectónicas realizadas por los promotores inmobiliarios, quienes al enfrentar porcentajes mayores de adquisición predial dentro de su esquema de prefactibilidad económica, se ven obligados a disminuir el área por unidad para garantizar el cierre

financiero de los proyectos. De manera concordante, al enfrentar precios de suelo menores en suelos de expansión o lugares periféricos, los cuales presentan menores condiciones de conexión urbana con la oferta de empleo y servicios de la ciudad, pueden ofrecer mejores áreas y cumplir con mejores estándares de habitabilidad de la vivienda.

Esta condición del mercado de suelo de la capital se ha mantenido durante los últimos años, pues el suelo se ha caracterizado por su escasez en oferta y consecuente incremento de precio. Este escenario deriva en una realidad socioeconómica y demográfica que es menester de la sociedad contrarrestar: la segregación socioespacial, fenómeno en el cual los hogares de menores ingresos se ven obligados a adquirir vivienda inexorablemente en las zonas periféricas de la ciudad, que al contar con condiciones precarias de conexión y en algunos casos de servicios públicos, ven una perpetuación en las condiciones de pobreza de sus núcleos familiares.

La aplicación del estándar de 42 m² mínimos por unidad de vivienda no lograría contrarrestar esta situación, pues al establecer estas áreas mínimas como condición para acceder a los incentivos, los proyectos ubicados en zonas centrales (particularmente los de renovación urbana) se verán obligados a no aplicar el régimen de incentivos en aras de mantener la libertad en las áreas que pueden ofertar, de tal forma que puedan adaptarse con éxito a las condiciones del mercado. Esto ocurre porque los incentivos ofrecidos no son lo suficientemente efectivos para compensar el costo adicional que conlleva comercializar viviendas de este tamaño al tope de precio establecido para la vivienda social. La consecuencia prevista es entonces una aplicación del régimen de incentivos exclusiva en las zonas donde se pueden ofertar por mercado estas viviendas, es decir, en la periferia, lo que a su vez mantiene las condiciones sociodemográficas anteriormente descritas, que son las que justamente el proyecto de decreto pretende solucionar.

Por esta razón, se considera que la eliminación del estándar de habitabilidad mínimo en cuanto a área de vivienda debe ser eliminado o reducido, de tal forma que más proyectos de vivienda social, especialmente los ubicados en zonas centrales, puedan acceder al régimen de incentivos y de esta forma contribuir a la solución de la segregación socioespacial que la capital presenta.

Solicitud: Eliminar los estándares de área mínima de vivienda para acceder a incentivos.

2.5 Competencia del distrito para la determinación de área mínima en vivienda de interés social

La Constitución Política Nacional en su artículo 51 consagró como derecho fundamental el acceso a una vivienda digna y la obligación en cabeza del Estado de fijar las condiciones

necesarias para hacer efectivo ese derecho, promoviendo políticas en materia de vivienda de interés social con sistemas adecuados de financiación.

Por su parte, la Ley 388 de 1997 establece el concepto de vivienda de interés social y la define como aquella que se desarrolle para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, así mismo señala expresamente que en cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá **el tipo y precio máximo** de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

Así mismo, la 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”, en su artículo 3° consagra el principio de coordinación que debe existir entre las entidades nacionales y territoriales, en donde además se estipula que les corresponde a las entidades del orden nacional responsables de la política de vivienda brindar **los instrumentos legales, normativos** y financieros, que viabilicen el desarrollo de vivienda de interés prioritaria y de interés social.

En desarrollo de lo anterior, mediante la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el Gobierno Nacional reconoce el concepto de vivienda de interés social contenido en la Ley 388 de 1997 y determina su valor, indicando que el mismo no deberá exceder 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes, con excepción de las aglomeraciones urbanas definidas por el CONPES en cuyo caso el Gobierno Nacional podrá establecer como precio máximo de este segmento de vivienda la suma de 150 salarios mínimos mensuales legales vigentes, y para el caso de la Vivienda de Interés Prioritario el valor máximo, será de 90 mínimos mensuales legales vigentes.

En ese sentido, puede concluirse que la determinación de las condiciones del segmento de vivienda de interés social es competencia del Gobierno Nacional en conjunto con las entidades del orden nacional responsables de la política de vivienda. En consecuencia, dicho ente ha definido las viviendas de interés social **en función de su precio máximo de comercialización**, pero no en función de condiciones de habitabilidad tales como el área mínima aplicable a dichas unidades habitacionales.

Por su parte, a nivel distrital, las necesidades en materia de vivienda de interés social (VIS y VIP) deben estar definidas desde el Plan de Ordenamiento Territorial, tal como lo dispone el artículo 92 de la Ley 388 de 1997. Por esta razón, de acuerdo con la norma específica para efectos de desarrollo urbano, la estrategia está prevista para desarrollarse mediante los planes de ordenamiento territorial, por lo que en nuestro criterio, un decreto reglamentario

del Plan Distrital de Desarrollo no es el vehículo jurídico idóneo para tal propósito, en tanto que el legislador determinó que esta función, por tratarse de aspectos fundamentales de ordenamiento, deberá ser regulada a través del instrumento primordial del ordenamiento de un Municipio, esto es el POT.

Es por estas razones que llamamos la atención de la administración respecto de la disposición referente al área mínima de construcción que exige para una vivienda social, toda vez que extralimita su competencia, apartándose de la idoneidad legal del Gobierno Nacional para determinar la tipología de la vivienda de interés social y adicionalmente, desconoce los parámetros establecidos en el POT, en la medida en que modifica de manera expresa su contenido y alcance.

Por ello insistimos en que, al fijar áreas mínimas para vivienda, puede generar que los proyectos a desarrollar con áreas por unidad de viviendas, incluso superiores al mínimo establecido en el proyecto de decreto, se limiten a ese referente y se tengan efectos inversos al previsto en términos del área promedio por vivienda. Contrario a ello, el hecho de permitir que sea el mercado el que asigne estas condiciones, garantiza que, en materia de oferta de proyectos de vivienda social, el área se constituya como un elemento de competencia, se obtenga una mayor área por unidad inmobiliaria y en consecuencia los proyectos deban subir sus estándares para que su producto sea atractivo para los hogares compradores.

Solicitud: Eliminar los estándares de área mínima de vivienda en los decretos que reglamenten la provisión de vivienda social en Bogotá.

2.6 Estándares de habitabilidad y densidades incentivadas

El Parágrafo 3 tanto de los artículos 11° y 12° señala que los incentivos a la edificabilidad reglamentados “en ningún momento eximen del cumplimiento de los estándares de habitabilidad establecidos en el Decreto Distrital 327 de 2004, ni el cumplimiento del estándar de 4m² por habitante para espacio público establecido en el Decreto Distrital 436 de 2006”.

En primer lugar, es necesario aclarar que el Decreto 436 de 2006 no establece un estándar de espacio público, sino de zonas verdes, las cuales son un tipo de espacio público. En este sentido, es necesario mantener el lenguaje o aclarar si se trata de una exigencia diferente.

En segundo lugar, el artículo 9° del Decreto Distrital 436 de 2006 señala expresamente que el estándar de 4 m² de zonas verdes por habitante se aplicará exclusivamente a “Los planes parciales en los que se proyecten productos inmobiliarios **diferentes** a Vivienda Mínima y/o Vivienda de Interés Prioritario”. Esta disposición resulta de la imposibilidad de los proyectos VIP de generar cesiones adicionales de espacio público a las obligatorias (17% del área útil para espacio público y 8% del área útil para equipamientos), pues su estrecho margen

elimina la posibilidad de generar condiciones urbanísticas significativamente superiores a los mínimos establecidos.

Teniendo en cuenta que el Decreto 436 de 2006 exige a la VIP del cumplimiento de este estándar, y que se circunscribe exclusivamente al ámbito de los planes parciales, vale la pena aclarar en el articulado del proyecto de decreto que la aplicación de este estándar aplicará exclusivamente para planes parciales y para la totalidad de la vivienda diferente a la VIP. De darse mezcla de productos inmobiliarios, los estándares deberían ser calculados para las viviendas y habitantes que no hagan parte de los globos útiles o edificabilidad utilizada para VIP.

Por otro lado, cabe la pena mencionar que tanto el estándar de 4 m² de zonas verdes por habitante como el de 12 m² de espacio libre por vivienda funcionan como limitantes a la densidad habitacional y constructiva. Si bien se comprende a profundidad el objetivo de generar desarrollos urbanísticos equilibrados, que garanticen la calidad de vida de sus habitantes por medio de una adecuada provisión de espacios libres y verdes, también es necesario visibilizar que el objetivo principal del decreto es incrementar la construcción efectiva de soluciones habitacionales pertenecientes al segmento VIS. Teniendo en cuenta que los incentivos que busca reglamentar el proyecto de decreto propician incrementos en la edificabilidad final, y por tanto en la densidad constructiva de los proyectos, resulta contradictorio que se utilice un mecanismo de densificación por medio de norma urbanística y que al mismo tiempo se mantengan restricciones a la densidad por medio de los estándares urbanísticos de espacio público y zonas verdes.

Esto de ninguna manera pretende auspiciar una estrategia normativa que propicie un desarrollo desbalanceado de la ciudad, puesto que la necesidad de espacio público es latente y consabida. No obstante, para evitar un escenario en el cual los incentivos no puedan ser aprovechados en su totalidad debido a las restricciones a la densidad y que por esa razón se dificulte la consecución del fin último del proyecto de decreto, que es incrementar las soluciones habitacionales VIS en la ciudad, se propone exencionar del cumplimiento de dichos estándares (de espacio libre y zonas verdes) **solamente** a las viviendas que sean producto del incentivo que se encuentra reglamentando.

Solicitud:

- Mantener la terminología del Decreto 436 de 2006.
- Mantener el estándar de 4 m² de zonas verdes por habitantes en el universo que el Decreto 436 de 2006 lo dispone: solo para planes parciales y sin contar la VIP.
- Estudiar la posibilidad de exencionar de cumplimiento de estándares de zonas verdes por habitante y espacio libre por vivienda a la totalidad de unidades VIS y VIP que sean producto del régimen de incentivos adoptados por el proyecto de decreto.

- Reglamentar la opción de compensar las cesiones de espacio público por encima del mínimo obligatorio por medio de la provisión del mismo en otros sectores, como pago a un fondo compensatorio o con la rehabilitación de otros espacios públicos urbanos.

2.7 Incertidumbre en el incentivo de descuento de cargas generales

El numeral 11.2 del artículo 11° del proyecto de decreto establece que el 100% de los m² construidos para VIP serán descontados del total de m² del proyecto general para el cálculo de cargas generales. Es necesario aclarar el funcionamiento de este incentivo por las siguientes razones:

- En primer lugar, las cargas generales de suelo, tales como rondas hídricas, afectaciones viales o de infraestructura, son determinadas mediante el POT y sus instrumentos reglamentarios y no es posible reducir su área de afectación sobre las áreas brutas de los proyectos. Por lo tanto, es imposible generar un descuento en este aspecto.
- En segundo lugar, si por cargas generales se refiere a la obligación de espacio público o áreas libres, el Parágrafo 3 del mismo artículo señala expresamente que la vivienda de incentivo no podrá ser eximida de esta situación.

Por estas razones, no queda claro cómo se debe aplicar el incentivo, cuál es su beneficio ni qué se descuenta realmente de las cargas generales para poder considerar dicha disposición como un incentivo.

Lo anteriormente descrito aplica también para el numeral 12.2 del artículo 12° del proyecto de decreto, en el cual se señala que tendrá el mismo incentivo un porcentaje de los m² destinados a VIS.

Solicitud: Aclarar el funcionamiento del incentivo contra las cargas generales.

2.8 Incluir como sujeto de incentivo la vivienda de interés social en renovación urbana (VIS – RU)

El numeral 14.1 del artículo 14° del proyecto de decreto señala los incentivos en edificabilidad para la VIS que no supere los 150 SMMLV, es decir, el tope VIS en Bogotá.

Teniendo en cuenta que el tratamiento de renovación urbana se aplica en zonas de la ciudad ya consolidadas, habitadas y construidas, estas suelen tener un precio significativamente superior a aquellas donde aplica el tratamiento de desarrollo, las cuales no se encuentran urbanizadas. En este contexto, el artículo 2.1.1.1.11.5 del Decreto 1077 de 2015 reglamentó un tope adicional para la aplicación de subsidios: se trata de un valor máximo de 175 SMMLV,

el cual aplicará para la vivienda social construida exclusivamente en tratamiento de renovación urbana. Si esta vivienda tiene origen legal y programas de ayuda por parte del Gobierno Nacional, no habría razón para dejarla al margen de los incentivos que este proyecto de decreto pretende reglamentar.

Solicitud: Incluir un rango de incentivos en edificabilidad para la vivienda de interés social en renovación urbana, cuyo precio máximo por unidad asciende a los 175 SMMLV.

2.9 Régimen de transición

Debido a las connotaciones que tiene el instrumento como marco normativo en el desarrollo del territorio, es necesario establecer medidas de transitoriedad en su aplicación para garantizar la estabilidad jurídica propia de actuaciones urbanísticas que pueden entrar en conflicto con la modificación del decreto de incentivos para la construcción efectiva de las Viviendas de Interés Prioritaria (VIP) y Viviendas de Interés Social (VIS).

En ese sentido, la seguridad y la estabilidad del instrumento normativo exige la inclusión de un régimen de transición que permita a los proyectos en sus distintas fases acoplarse con éxito al cambio normativo, sin que se generen dificultades ni para los promotores de los proyectos ni para la ciudad en términos de la expectativa de desarrollo de la normativa.

Este mecanismo busca proteger 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 vigor de la nueva norma en el ordenamiento territorial. Además, se constituye como una forma de evitar vacíos, interpretaciones y traumatismos por parte de los operadores de la norma, garantizando su eficacia y el cumplimiento de la política pública de vivienda.

Lo anterior, permite que las licencias urbanísticas, planes parciales y demás actuaciones urbanísticas de carácter particular y concreto, expedidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva norma, deban ser tenidas en cuenta por las autoridades públicas en el marco de sus competencias.

Aunado a lo anterior, la sentencia C – 192 de 2016² señala tres situaciones que permiten entender el alcance de la protección del derecho de propiedad ante eventuales modificaciones al uso del suelo, y la ponderación de este ante el interés general.

² Sentencia C – 192 de 2016 de la Corte Constitucional

1. Respecto de situaciones particulares y concretas que nacen y se desarrollan en el marco de relaciones que no están vinculadas a los cambios normativos por utilidad pública o interés social, existe un derecho consolidado en virtud de las normas contenidas en la ley con que se expidieron, y por lo tanto no pueden ser modificadas.
2. Tratándose de situaciones particulares y concretas que nacen y se desarrollan en el marco de relaciones que pueden estar vinculadas a la utilidad pública o intereses sociales, surge un derecho que, si bien protege la relación jurídica, no es del todo intangible, por lo que este deberá ceder ante los intereses superiores, sin perjuicio de buscar el resarcimiento de los perjuicios causados.
3. En tercer lugar, se presenta la situación de las meras expectativas del eventual surgimiento de un derecho en el caso de cumplir las normas previstas. En esta posición, las autoridades están en toda la facultad de modificar las condiciones de surgimiento del derecho y su alcance. No obstante esta facultad, dichas expectativas deberían protegerse a través de medidas provisionales o regímenes de transición.

De acuerdo con lo expuesto, la seguridad jurídica entraña el establecimiento de un régimen normativo que proporciona estabilidad en el tiempo, señala procedimientos y condiciones de obtención de derechos adquiridos e imposición de obligaciones correlativas, de forma tal que los particulares puedan tener certeza de los derechos con los que cuentan ante el eventual cambio de la norma.

En consecuencia este principio, aunque no garantiza la inmutabilidad de las normas urbanísticas, protege a los administrados titulares de derechos adquiridos a través de: i) el reconocimiento expreso de éstos, ii) la consagración de regímenes de transición y/o iii) el resarcimiento de perjuicios, todo ello en pro de brindarle seguridad a la inversión y al desarrollo de proyectos frente a las acciones de la administración, que debe actuar en el marco de la buena fe y considerando la confianza legítima del administrado en la norma y el actuar del Estado.

Solicitud: De acuerdo con lo anteriormente expuesto, sugerimos la adopción del régimen de transición propuesto por el **Decreto Nacional 075 de 2013**, que reglamenta el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana, el cual en su artículo 18 consagra el mencionado régimen en el siguiente sentido:

“Régimen de transición. Las disposiciones contenidas en el presente decreto se aplicarán teniendo en cuenta el siguiente régimen de transición:

1. Los porcentajes de suelo de que trata el Capítulo II del presente decreto (De los porcentajes de suelo para VIP en tratamiento urbanístico de desarrollo) únicamente se aplicarán a las nuevas solicitudes de planes parciales o de licencias de urbanización radicadas en legal y debida forma a partir de la entrada en vigencia del presente decreto.

Texto entre paréntesis fuera del texto original.

2. Los porcentajes de suelo de que trata el Capítulo III del presente decreto (De los porcentajes de suelo para VIS en tratamiento urbanístico de renovación urbana) únicamente se aplicarán a las nuevas solicitudes de planes parciales radicadas a partir de la entrada en vigencia de la modificación o ajuste del respectivo plan de ordenamiento territorial, o de la adopción de uno nuevo. **Texto entre paréntesis fuera del texto original.**

3. Los proyectos de planes parciales que hubieren sido radicados antes de la publicación del presente decreto, continuarán su trámite de adopción de acuerdo con las disposiciones vigentes al momento de su radicación.

4. La exigencia de los porcentajes de suelo para VIS o VIP en planes parciales sometidos a tratamientos de desarrollo o renovación urbana en la modalidad de redesarrollo que se encontrarán vigentes a la entrada en vigencia del presente decreto o, en su caso, de la modificación de los planes de ordenamiento, se someterá a lo previsto en el párrafo 3° del artículo 180 del Decreto-ley 019 de 2012 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

En consecuencia, el trámite de las licencias de urbanización mediante las cuales se ejecute el respectivo plan parcial se someterá a las normas urbanísticas adoptadas con el plan parcial respectivo, salvo que los propietarios de los predios se acojan, por escrito a la nueva reglamentación.

5. De conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 48 del Decreto número 1469 de 2010 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, en el caso de las urbanizaciones por etapas, los proyectos urbanísticos generales aprobados mediante acto administrativo antes de la entrada en vigencia del presente decreto mantendrán su vigencia y servirán de fundamento para la expedición de las licencias de urbanización de las demás etapas, siempre que la licencia de urbanización para la nueva etapa se solicite como mínimo treinta (30) días calendario antes del vencimiento de la licencia de la etapa anterior.

Las modificaciones del proyecto urbanístico general, en tanto esté vigente, se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y reglamentaciones con base en las cuales fue aprobado, salvo que sus titulares se acojan por escrito a la nueva reglamentación.

6. De conformidad con lo previsto en el artículo 182 del Decreto-ley 019 de 2012, las modificaciones de licencias urbanísticas vigente se resolverán 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.”

3. Recomendaciones y sugerencias

3.1 Incertidumbre en el mecanismo de compensación en dinero de la obligación de suelo para vivienda social

El artículo 9° del proyecto de acuerdo reglamenta una de las tres opciones de cumplimiento de la obligación de suelo para vivienda social. Se trata del mecanismo de compensación, mediante el cual el promotor pagará la suma que las entidades públicas le liquiden. Este dinero será utilizado para garantizar la ejecución de otros proyectos de vivienda de interés social y prioritario que estén a cargo del Distrito Capital y sus entidades, tales como la Secretaría Distrital del Hábitat – SDHT y la Empresa de Renovación Urbana - ERU.

El procedimiento de compensación reglamentado por el inciso segundo del artículo 9° del proyecto de decreto establece que el costo que se le exigirá al promotor surgirá del valor comercial del predio, y este a su vez será extraído del avalúo de referencia que establezca la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD.

A su vez, el inciso cuarto del mismo artículo señala que “Cuando se opte por la compensación en los fondos que para el efecto se prevean, conforme lo establecido en el marco del artículo 49 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, el monto de la compensación se calculará con fundamento en el valor de referencia del predio de acuerdo con el avalúo por zona geoeconómica homogénea, en el predio donde se cumplirá la obligación”.

Estas dos situaciones declaran que, al momento de compensar la obligación, los valores sobre los cuales se liquidará la misma provienen de avalúos que tienen en cuenta variables estructurales en el precio de los inmuebles: su localización y estratificación.

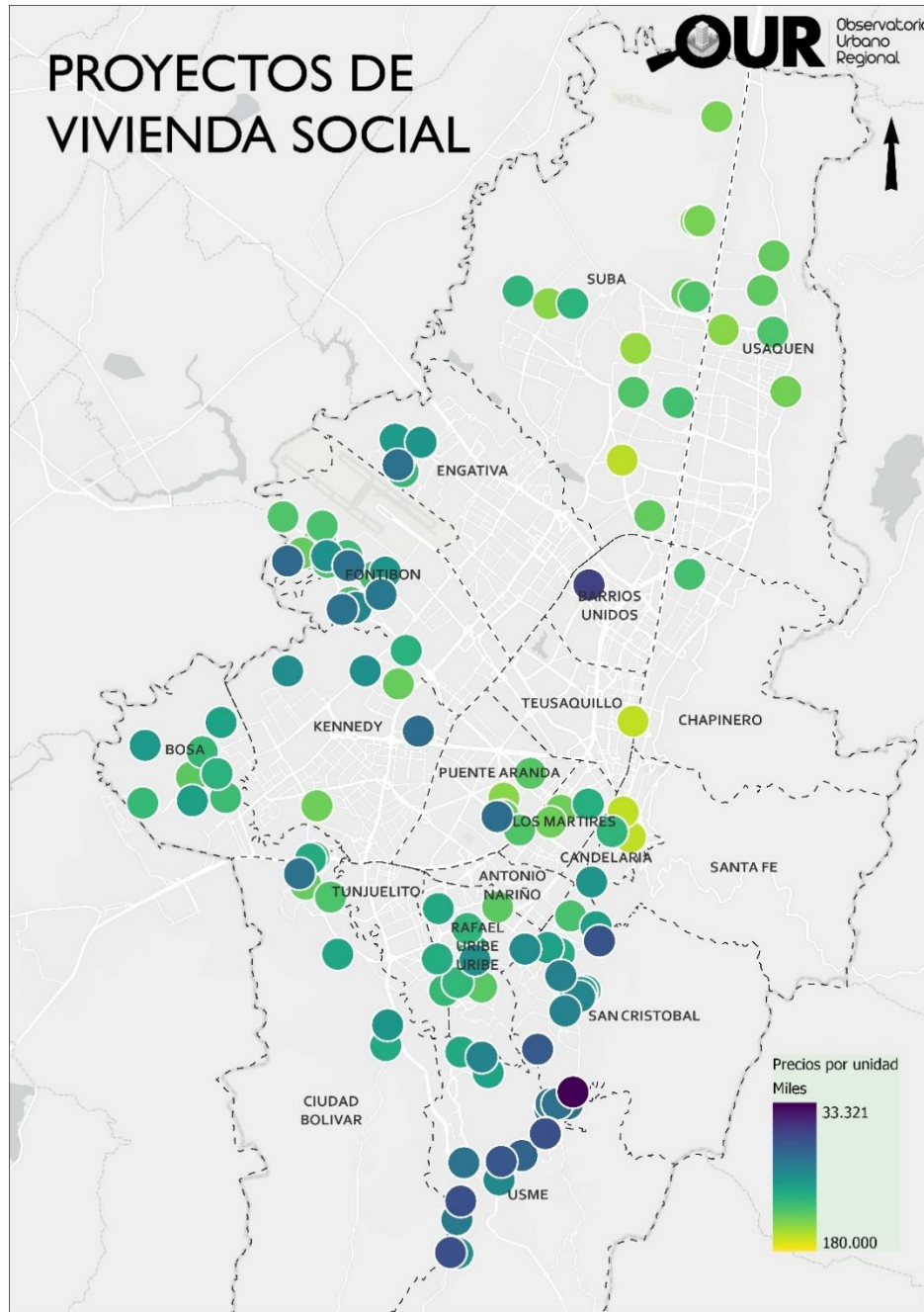
El inconveniente se produce porque en la actualidad, las compensaciones realizadas se tasan con base en la Resolución 411 de 2019 expedida por la ERU, la cual establece un valor promedio por m² para toda la ciudad para los procesos de traslado y compensación. Esta metodología contradice lo reglamentado mediante el proyecto de decreto, pues liquidar las compensaciones con base en un valor promedio de suelo para toda la ciudad no es concordante con el análisis propuesto en el citado artículo donde la fuente del valor de la liquidación será el avalúo de referencia emitido por la UAECD con base en las zonas geoeconómicas homogéneas adoptadas.

3.2 Consecuencias de reglamentar el acceso al régimen de incentivos a través del precio de la vivienda

Los artículos 12°, 14° y 15° del proyecto de decreto reglamentan que el acceso a los incentivos para descuentos en edificabilidad y en cargas urbanísticas aplicarán según el precio final al cual la vivienda sea comercializada en el mercado. Como instrumento de política pública, los mayores incentivos se concentran en las viviendas sociales de menor valor, como una herramienta para incentivar la oferta de vivienda ubicada en los rangos de más bajo precio.

En primer lugar, el acceso a los incentivos se da al momento de solicitar la licencia urbanística, pero las viviendas son comercializadas con precios futuros. Esta situación trae intrínsecamente una diferencia temporal en que las condiciones normativas y de mercado pueden variar drásticamente. Los procedimientos de control de esta situación no se encuentran previstos en el proyecto de decreto.

Por otro lado, el mercado actual de vivienda de interés social se comporta de la siguiente manera:



Oferta de vivienda social en Bogotá según el precio de comercialización

Fuente: Coordinada Urbana® y Observatorio Urbano Regional – OUR de Camacol B&C

Según se aprecia en el mapa, las viviendas de menor precio se concentran en las localidades de Usme y San Cristóbal, mientras que las de mayor valor en el centro de la ciudad y en el margen norte de la misma. Esta distribución hace concluir que, de aplicar el régimen de incentivos como se encuentra establecido, los proyectos que más se verán beneficiados por la iniciativa y que, en consecuencia, mayor densificación lograrán, se concentran en la parte sur de la ciudad.

Este tipo de incentivos indirectamente fomentan la segregación espacial, en cuanto los proyectos que aplicarán más eficientemente la norma serán los que se ubiquen en zonas de la ciudad con los menores precios de suelo, que a su vez aglomeran a la población con los menores ingresos de la ciudad.

3.3 Pedagogía y Aplicabilidad

Vemos la necesidad de contar con instrumentos pedagógicos para los ciudadanos y operadores de la norma que permitan la correcta interpretación y por supuesto implementación de la nueva urbanística, a través de circulares, cartillas, talleres o demás espacios a través de los cuales se puedan dar a conocer los cambios y procedimientos del nuevo decreto de incentivos y mecanismos que garanticen la construcción efectiva de las Viviendas de Interés Social Prioritaria (VIP) y Viviendas de Interés Social (VIS).

Así mismo, consideramos que la coordinación interinstitucional será un pilar definitivo para el consumo esperado de la norma, por lo cual las instituciones que participan en toda la cadena de urbanismo y construcción deben trabajar en función de las nuevas normas. Para ello, el decreto debe considerar herramientas y mecanismos efectivos que permitan el cumplimiento de los objetivos propuestos, así como que garanticen y exijan la participación de las entidades que tienen un rol activo en el planeamiento urbano y generen espacios de aplicación de la norma indicando plazos y responsabilidades que no afecten la cadena de los trámites de urbanismo y construcción.

Siendo estas nuestras observaciones, agradecemos enormemente su atención y tiempo. Estamos en disposición de ampliar o aclarar lo aquí señalado

Cordialmente,



Alejandro Callejas Aristizábal
Gerente Regional

Con Copia:

Dra. Adriana Córdoba - Secretaria Distrital de Planeación.

Dra. Ruth Cubillos – Presidente Corporación de Curadores Urbanos de Bogotá.