



2022EE0121006



Bogotá D.C.,

Señor

RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO

Secretario General Comisión Séptima

Cámara de Representantes

comision.septima@camara.gov.co

ASUNTO: Cometarios al Proyecto de Ley 107 de 2022 - "Por medio de la cual se establecen condiciones para la promoción, estándares calidad y acceso de la Vivienda de Interés Social y Prioritario y se dictan otras disposiciones".

Respetado Secretario, reciba un cordial saludo.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de conformidad con las funciones establecidas en su titularidad a través del Decreto 3571 de 2011, modificado por Decreto 1604 de 2020, presenta por medio de este documento sus consideraciones sobre el Proyecto de Ley 107 de 2022- "*por medio de la cual se establecen condiciones para la promoción, estándares calidad y acceso de la Vivienda de Interés Social y Prioritario y se dictan otras disposiciones*".

En primer lugar, es importante señalar que, a la fecha, este Ministerio se encuentra estructurando las líneas estratégicas que fundamentarán la política pública de vivienda y hábitat, orientada alrededor del agua, que permita superar la profunda desigualdad del país, en consonancia con el plan de gobierno del presidente Gustavo Petro. Bajo esta perspectiva, las consideraciones que se presentan a continuación se basan en la información que se encuentra disponible al asumir esta Cartera.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 3571 de 2011, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la entidad encargada de fijar y formular las políticas a nivel nacional en materia de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo, así como en materia de agua potable y saneamiento básico. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Cartera considera de gran importancia el proyecto de ley del asunto, en la medida que se orienta en sus objetivos, al mejoramiento de la calidad de vida de las personas con menores ingresos económicos.

Como consecuencia de lo anterior, y en el marco de sus competencias, esta Cartera se permite indicar lo siguiente:



Artículo 2. Destinación de suelo para VIS y VIP en tratamiento de desarrollo (modifica el artículo 46 de la Ley 1537 de 2012).

Artículo 4. Compensación y traslado de Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP) y de Vivienda de Interés Social (VIS).

El artículo 2 incrementa el porcentaje mínimo obligatorio de suelo útil destinado a Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP) de un 20% a un 30% del área útil. El artículo 4, hace obligatorio el desarrollo de vivienda de interés prioritario vía su traslado en otro proyecto, restringiendo la posibilidad de compensar económicamente.

Comentarios:

Si bien se entiende que esta disposición busca impulsar la producción de vivienda de interés prioritario, dada la brecha existente entre la producción y la demanda de este tipo de vivienda, resulta necesario analizar los efectos que este incremento en la obligación (correspondiente a un aumento del 50%) pueda tener sobre el desarrollo de proyectos.

Por otra parte, si bien se tiene información referente a Bogotá, se considera necesario que, en la exposición de motivos, se incluyan datos que permitan afirmar con seguridad que este incremento no repercutirá negativamente en la viabilidad financiera de los proyectos en todos los municipios, a los cuales está dirigida la disposición. Resulta necesario contar con dicha información, para garantizar que esta norma, que busca promover el desarrollo de vivienda de interés prioritario, no vaya en contravía del desarrollo de proyectos en todos los segmentos, y que, además, puedan afectar negativamente a municipios específicos.

Artículo 8. Calidad de la de la Vivienda de Interés Social y Prioritario

La disposición en mención señala que la Vivienda de Interés Social o Prioritario, para garantizar la calidad arquitectónica y urbanística, debe contar con un mínimo de criterios, incluida un área mínima de 42m², tanto para VIS como para VIP y que en ningún caso a nivel nacional podrá ser inferior a dicha área.

Comentarios:

Si bien la aplicación de un área mínima para la vivienda se puede sustentar como un criterio de calidad, no queda claro cuál es el sustento técnico para determinar que el área mínima debe ser de 42m² y no otro.

Además de lo anterior, una restricción de área mínima alta podría limitar el acceso a vivienda por parte de hogares unipersonales o bipersonales de menores ingresos que, por sus características, pueden demandar unidades más pequeñas en locaciones más centrales de la ciudad. De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, realizada en el 2020, más del 40% de los



hogares con ingresos inferiores a cuatro (4) SMMLV tiene dos o menos miembros de hogar.

Así las cosas, se sugiere revisar la pertinencia de incluir esta disposición, en la medida que un criterio mínimo de área podría dificultar la producción de vivienda de interés social en determinadas áreas, donde el costo de desarrollar proyectos es alto. Es importante revisar los efectos que se pueden presentar, específicamente en cuanto a las dinámicas de exclusión socioespacial, al limitar la oferta de unidades que se adecúen a las necesidades de los hogares de uno o dos miembros y que deseen vivir en dichas áreas.

Artículo 11. Focalización de beneficios y recursos para el acceso a Vivienda de Interés Prioritaria

La norma propuesta determina que *“la vivienda de interés prioritario solo podrá ser adquirida por hogares con ingresos hasta los 4 SMMLV”*.

El párrafo de la misma norma señala, a su vez, que *“la Vivienda de interés Prioritario no podrá venderse o transferirse su dominio por un valor superior al tope del valor de la VIP nueva, durante un lapso de cinco años desde su primera adquisición”*.

Adicionalmente, la norma señala que, para la aplicación de los beneficios tributarios de los que trata el artículo 424 del Estatuto Tributario, la Vivienda de Interés Prioritario debe ser adquirida por parte de un hogar con ingresos hasta los 4 SMMLV.

Comentarios:

El presente proyecto de ley, plantea que la vivienda de interés prioritario sólo podrá ser adquirida por hogares con ingresos de hasta cuatro (4) SMLMV. En este sentido, se sugiere revisar los efectos de restringir la compra de vivienda de interés prioritario a sólo los hogares de menores ingresos, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la gran encuesta integrada de hogares del DANE, realizada en el de 2020, el 42% de la población con ingresos de hasta 4 SMLMV viven en condición de arriendo.

De esta manera, se podría repercutir en un porcentaje significativo de los hogares vulnerables, quienes satisfacen sus necesidades habitacionales a través de formas de acceso distintas a la adquisición. Lo anterior, por cuanto los hogares de menores ingresos, en especial del sector informal, presentan dificultades para acceder a mecanismos de financiación formal para adquirir vivienda.

En relación con el párrafo primero de esta misma disposición, la cual establece que la vivienda de interés prioritario no podrá transferirse su dominio por un valor superior al tope VIP, durante los 5 años siguientes a su adquisición, se sugiere revisar la pertinencia de incluir dicha disposición, pues podría implicar



una pérdida patrimonial al adquirente de vivienda de interés prioritario. Esto, porque el precio de su activo se mantendría restringido por el crecimiento del salario mínimo, limitando la posible rentabilidad que obtienen a partir de la venta de su vivienda en igualdad de oportunidades frente a los propietarios de viviendas de mayor valor.

Consideraciones sobre la autonomía territorial

Tal y como lo disponen los artículos 1, 287 y 298 de la Constitución Política de Colombia, los municipios y distritos, en su calidad de entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses.

La Corte Constitucional en Sentencia C-189 de 2019 señaló, respecto del alcance de la autonomía territorial, lo siguiente:

*"Por otra parte, implica los contenidos mínimos que deben ser respetados por el Legislador y **por las autoridades nacionales**, en sus relaciones con las entidades territoriales. Dichos contenidos constitucionales que protegen la autonomía de los entes territoriales, elementos del núcleo esencial de su autonomía, pueden agruparse en tres: (i) el autogobierno, mediante autoridades propias[46], característica que se deriva de su elección local y **por la ausencia de subordinación jerárquica de dichas autoridades respecto de las autoridades nacionales**, con la salvedad de los asuntos de orden público, de conformidad con el artículo 296 de la Constitución[47]; (ii) **ejercer las competencias que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, le correspondan a la entidad territorial**, pues sin competencias, no existe autonomía de la cual predicarla, y (iii) administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. Igualmente, a partir de los artículos 300, n. 5 y 313, n. 5 de la Constitución, también integra su autonomía "la facultad de organizar sus ingresos y gastos para cumplir con las funciones constitucional y legalmente asignadas" (Negrilla por fuera del texto original)*

Por otra parte, la Constitución Política, les ha asignado a los municipios competencias específicas que se relacionan a continuación:

1. Según el artículo 311 los municipios tienen la competencia para prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes
2. Conforme al numeral 5 del artículo 313 los municipios deben dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio
3. Así mismo, los municipios tienen competencia para reglamentar los usos del suelo y ejercer la vigilancia y control de las actividades de enajenación y construcción de vivienda. (Numeral 7 del Artículo 313).

A su vez, el artículo 288 y el inciso tercero del artículo 298 de la Carta Política determina que la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales se debe establecer en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.



MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

Para tal efecto, el Congreso de la República expidió la Ley 1454 de 2011, que en su artículo 29 establece la distribución de competencias de la Nación y las entidades territoriales.

Respecto de la autonomía, en Sentencia C-040 de 2020 de la Honorable Corte Constitucional, se señaló:

"La autonomía de las entidades territoriales está esencialmente vinculada con el carácter democrático y participativo del Estado, pues contribuye a garantizar de mejor manera el principio democrático, propiciando mejores condiciones para que los habitantes participen en las decisiones que les afectan, no sólo a través de mecanismos de democracia representativa, es decir, a través del auto gobierno, sino también a través de mecanismos de democracia participativa en la vida política, económica y social, en el ámbito territorial más próximo a sus necesidades.

Particularmente, el municipio es la "entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado" y "le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes" (art. 311). La Ley Orgánica del Territorio establece que "[l]os municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación" (parágrafo del art. 28, Ley 1454 de 2011).

La importancia que la Constitución da al municipio se basa en que éste es la instancia estatal más cercana a la ciudadanía, el lugar donde residen los habitantes. El régimen municipal está configurado para garantizar la participación ciudadana, pues la Constitución estipula que "[c]on el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales". Para tal fin, los corregimientos y comunas disponen de Juntas Administradoras Locales que tienen como función "[p]articipar en los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas", así como "distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal", entre otras (art. 318 C.P.)."

De esta manera, dentro del marco de las competencias establecidas en la Constitución Política, la autonomía es relevante en función de la participación que tienen las personas de aspectos que los afectan en su territorio. De esta manera, la gestión relacionada con el ordenamiento del territorio, el progreso local, cultural y social de los habitantes y las decisiones locales relacionadas con el medio ambiente son competencia de los municipios o distritos.

Conforme a lo anterior, los aspectos que por disposiciones constitucionales y legales sean de competencia de las autoridades territoriales deben ser respetados por las autoridades nacionales.

En esta medida, si bien desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se considera loable que se determinen condiciones que incrementen la oferta de vivienda para las personas con menores recursos, que permitan que los beneficiarios de la vivienda de interés social y prioritario se dirija efectivamente a quienes realmente necesitan de esta, y, con ello, que se evite la obtención de beneficios por parte de constructores y habitantes a los cuales no va dirigida la



MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

política de vivienda, es preciso señalar que en el proyecto de ley se tenga en cuenta la autonomía territorial de los municipios y distritos que puedan verse afectados por el mencionado proyecto.

Es de resaltar que el actual Gobierno se encuentra orientando sus esfuerzos hacia aquellas zonas y municipios del país con una menor infraestructura urbanística, física, técnica, financiera o de accesibilidad por lo cual se sugiere que los porcentajes y condiciones normativas mínimas establecidas en el proyecto se realicen con un enfoque territorial atendiendo la realidad social, económica, cultural urbanística y edificadora de los municipios que no corresponden a las grandes ciudades como son Medellín, Bogotá y sus alrededores.

Lo anterior en la medida que la implementación de normas y políticas en la que se impongan obligaciones a las autoridades territoriales, que no obedezcan a la realidad del territorio, puede implicar que en su implementación se genere un efecto adverso que ponga en riesgo los fines que persigue el proyecto de Ley.

Cordialmente,

CATALINA VELASCO CAMPUZANO
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Proyectó: Hernán Rodríguez – Asesor DEUT
David Ricardo Andrade – Asesor DSH
Revisó: Juan David Ching – Director del sistema habitacional (E)
Vanessa Barney Cabal – Asesora de Despacho
Aprobó: Felipe Arbouin Gómez- Viceministro de Vivienda
Alan Guillermo Asprilla Reyes - Secretario General Ministerio de Vivienda