



Bogotá D.C., 24 de julio de 2020

Senador
ARTURO CHAR CHALJUB
Presidente
Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat"

Honorable Presidente:

De conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992, se presenta a consideración del Honorable Senado de la República de Colombia el siguiente Proyecto de Ley: "Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat".

Cordialmente,

JONATHAN TYBALT MALAGÓN GONZÁLEZ
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio



PROYECTO DE LEY ____ de 2020

“Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto la declaración de la política pública de vivienda y hábitat como una política de Estado y la adopción de normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional urbana y rural en el país, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos.

Artículo 2º. Objetivos. La presente ley tiene por objetivos:

1. Reconocer la política pública de vivienda y hábitat como una política de Estado en aras de garantizar a largo plazo el desarrollo de los mecanismos y acciones que permitan su promoción, garantía y satisfacción.
2. Establecer mecanismos que permitan reducir el déficit habitacional en Colombia mediante el aumento del financiamiento a la demanda y la promoción del suelo urbanizable en el país.
3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios.
4. Promover la adopción de esquemas de aprovechamiento económico del espacio público por parte de las entidades territoriales que garanticen su recuperación y sostenibilidad económica.
5. Promover la armoniosa concurrencia y corresponsabilidad de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, las demás entidades



otorgantes del subsidio familiar y las instancias y autoridades administrativas y de planificación del ordenamiento del territorio.

6. Facilitar la ejecución integral de la política de vivienda urbana y rural, mediante el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial.
7. Facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad, transparencia y enfoque diferencial, teniendo en cuenta las particularidades de los territorios y de las poblaciones en ellos asentadas.

Artículo 3º. Política de Estado de vivienda y hábitat. A través de la promulgación de la presente ley se reconoce a la política pública de vivienda y hábitat como una política de Estado, por medio de la cual se determinan las directrices a largo plazo que permitirán la reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en el país, como motor de superación de la pobreza y de dignificación de los colombianos.

Artículo 4º. Principios. Las actuaciones de las entidades que tengan a su cargo actividades relacionadas con la formulación y ejecución de la política pública de vivienda y hábitat deben observar los siguientes principios:

1. **Igualdad.** Todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Vivienda deberán promover la participación en la adopción de decisiones relacionadas con la política de Estado para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y al hábitat, promoverán la igualdad material en el acceso a los beneficios de la vivienda y deberán procurar la implementación de medidas de protección contra las prácticas discriminatorias y la definición de criterios objetivos de focalización del gasto público en las familias con mayores necesidades.
2. **Vivienda digna y de calidad.** Las entidades públicas darán prioridad a la implementación de mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida de la población menos favorecida, a través de programas de mejoramiento de vivienda y mejoramiento integral de las condiciones habitacionales de la población, que permitan vivir con condiciones mínimas de dignidad, garantizando la universalidad en el acceso a la vivienda de calidad en el país.
3. **Transparencia.** Las funciones públicas que se desarrollen con el fin de ejecutar los proyectos y programas que comprende la política habitacional a cargo del Estado, deberán responder de manera integral al principio de transparencia, incluidas las contrataciones que se celebren, independientemente del régimen jurídico de que se trate.

De igual forma, la función pública de ordenamiento del territorio deberá garantizar la transparencia en el uso de los recursos y en el ejercicio de las competencias.

4. **Garantía de accesibilidad a servicios públicos de calidad como pilar del mejoramiento.** Las intervenciones orientadas al mejoramiento de vivienda y el entorno, dirigidas a garantizar el derecho a vivienda y hábitat dignos y



adecuados, deberán fomentar el acceso a servicios públicos para la población beneficiaria.

5. **Integración regional.** Las políticas públicas que promuevan la reducción del déficit habitacional y el ordenamiento del territorio tendrán en cuenta los distintos esquemas de integración regional, dentro de ellos los instrumentos establecidos en la Ley 1454 de 2011 y el sistema de ciudades, con el objetivo de aumentar la competitividad regional y nacional, cerrar brechas regionales en materia de acceso a los servicios básicos, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
6. **Enfoque diferencial.** Las políticas públicas en materia de vivienda se formularán y ejecutarán mediante la promoción de un enfoque diferencial, de acuerdo con las características de los territorios, las condiciones habitacionales y culturales de la población, y las particularidades de aquellos que requieren de un reconocimiento, protección y garantía especial por parte del Estado.

TÍTULO I

INSTRUMENTOS DE FOMENTO PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA URBANA

Artículo 5º. Política de apoyo al arrendamiento social. El subsidio familiar de vivienda en la modalidad de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra podrá ser aplicado en viviendas nuevas o usadas, cuyo valor supere el límite de precio establecido para la Vivienda de Interés Social, siempre y cuando el canon de arrendamiento mensual pactado no supere el 1% del valor tope para vivienda de interés social del año en el cual es otorgado, establecido en las normas que regulen la materia.

Artículo 6º. Acceso al subsidio familiar de vivienda a beneficiarios del subsidio de mejoramiento. Los hogares que hubieren recibido subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento podrán acceder al subsidio familiar de vivienda en dinero en la modalidad de adquisición de vivienda, siempre y cuando a la fecha de la solicitud no cuenten con un título de propiedad en el territorio nacional y cumplan con los demás requisitos instituidos en el reglamento.

Así mismo, los hogares que han sido beneficiarios de un subsidio de mejoramiento podrán acceder a un subsidio de mejoramiento posterior, cuando se cumplan con las condiciones previstas mediante reglamentación por parte del Gobierno Nacional.

Parágrafo. La presente disposición constituye una excepción a la regla general instituida en el artículo 6º de la Ley 3º de 1991.

Artículo 7º. Plazo máximo de financiamiento de los créditos de vivienda individual. Modifíquese el numeral 3 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999 el cual quedará así:

“3. Tener un plazo mínimo de cinco (5) años para su amortización. El Gobierno Nacional fijará el plazo máximo, respetando criterios de estabilidad financiera”.



Artículo 8º. Mejoramiento integral de viviendas. El acceso a los servicios públicos esenciales será uno de los pilares de los mecanismos de articulación del subsidio con el mejoramiento integral de viviendas y hábitat. Estas intervenciones podrán incluir la financiación de las conexiones intradomiciliarias de servicios públicos y los demás elementos para el acceso a estos servicios. A su vez, los programas podrán incluir obras complementarias de mejoramiento integral de barrios.

Artículo 9º. Causales de restitución del subsidio familiar de vivienda. Modifíquese el artículo 8 de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:

“Artículo 8º. Causales de restitución del Subsidio Familiar de Vivienda en especie. El Subsidio Familiar de Vivienda otorgado a título 100% en especie será restituible al Estado cuando los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido cinco (05) años desde la fecha de su transferencia, excepto cuando medie permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento.

También será restituible el subsidio si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio. El Gobierno Nacional reglamentará esta materia. En ningún caso, los hijos menores de edad perderán los beneficios del subsidio de vivienda en especie y los conservarán a través de la persona que los represente.

Parágrafo 1º. La prohibición de transferencia de que trata el presente artículo se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Parágrafo 2º. En los casos en los que se compruebe que un hogar ha recibido el Subsidio Familiar de Vivienda de manera fraudulenta o utilizando documentos falsos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio pondrá en conocimiento del hecho a las autoridades competentes para que realicen las investigaciones a las que haya lugar por el delito de Fraude de Subvenciones, conforme al artículo 403 A de la Ley 599 de 2000, adicionado por la Ley 1474 de 2011.

Parágrafo 3º. La prohibición de transferencia contenida en la presente disposición solo aplica para los subsidios a título 100% en especie, por lo cual se entienden exentas de la prohibición las demás modalidades de operación del subsidio familiar de vivienda desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo transitorio. Las modificaciones contenidas en esta disposición, referentes a los años de aplicación de la prohibición de transferencia de las viviendas adquiridas a título de subsidio 100% en especie, beneficiará a los hogares que hubieren recibido el subsidio con anterioridad a su



promulgación, así como a las viviendas frente a las cuales se hubiere aplicado un subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades adicionales.

En uno y otro caso, se podrá realizar el levantamiento de la prohibición de transferencia o la disminución en sus años de aplicación en el caso del subsidio familiar de vivienda 100% en especie en los folios de matrícula inmobiliaria, acto que se encontrará exento del pago de derechos registrales.”

Artículo 10º. Beneficios en materia de vivienda a favor de los docentes y directivos docentes del sector oficial. El Gobierno Nacional para mejorar las condiciones de calidad de vida y bienestar de los docentes y directivos docentes del sector oficial, otorgará beneficios a través del Fondo Nacional del Ahorro o el Banco Agrario de Colombia, para la compra de vivienda nueva, usada, construcción en lote propio o mejoramiento de vivienda, en área rural o urbana; estos beneficios pueden consistir en la reducción en la tasa de interés del crédito de vivienda, el otorgamiento de subsidio o la flexibilización de los requisitos de solicitud de crédito de vivienda a favor de los educadores del sector oficial.

El beneficio aplica únicamente para el docente o directivo docente que cumpla de manera previa con los requisitos dispuestos por el Fondo Nacional del Ahorro, para acceder a un crédito individual de vivienda nueva o mejoramiento de vivienda o un subsidio. En el caso de adquisición de predios rurales a los docentes o directivos docentes que acrediten su ubicación en área rural, el Banco Agrario otorgará préstamos, previa presentación de la solicitud y cumplimiento de los requisitos exigidos para el trámite por el banco.

Los docentes y directivos docentes del sector oficial podrán acceder a los planes, subsidios o programas ofrecidos por el Fondo Nacional del Ahorro, sin el traslado previo de cesantías.

La reducción de tasa de interés del crédito de vivienda, el otorgamiento de subsidio para la compra de vivienda nueva, usada y construcción de lote propio, serán otorgados únicamente para la primera vivienda.

Las entidades señaladas en el presente artículo implementarán los beneficios de acuerdo con el marco normativo y sus propias políticas de manejo de riesgos, respetando las obligaciones con sus ahorradores y afiliados, de conformidad con el artículo 47 de la Ley 795 de 2003.

Parágrafo. En ningún caso se entenderá que los beneficios previstos en este artículo implican cambio del régimen de afiliación de los docentes y directivos docentes al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG.

Artículo 11º. Contratación de encargos de gestión. Fonvivienda podrá contratar directamente encargos de gestión con las Cajas de Compensación Familiar, a través de las cuales se ejecuten los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al Registro Único de Postulantes del Gobierno Nacional, pre –



validación y ,en general, el desarrollo de las actividades de asignación que impliquen la operación del subsidio familiar de vivienda a cargo de Fonvivienda.

Artículo 12º. Estimación contable. Para todos los efectos contables, tales como incorporación, egreso y baja, los bienes inmuebles fiscales objeto de transferencia entre entidades y/o cesión gratuita a ocupantes ilegales, se considerarán como activos de la entidad cedente y se cuantificarán por el valor de su costo de reposición que será siempre el equivalente al valor catastral vigente. En ningún caso se requerirá de avalúos comerciales o estudios de mercado.

TÍTULO II ACCESO A LA VIVIENDA Y PROMOCIÓN DEL SUELO RURAL

CAPÍTULO I POBLACIÓN OBJETIVO Y CRITERIOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA RURAL

Artículo 13º. Población objetivo. Es la población que habite en espacios rurales y se encuentre en condiciones de alta pobreza multidimensional y déficit habitacional, la cual será atendida de manera diferencial de acuerdo con el género, etnia, edad, condición de discapacidad y orientación sexual. Adicionalmente se tendrá en cuenta el reconocimiento de la población víctima del conflicto armado y aquella que se encuentre en proceso de reincorporación en el marco de lo establecido en los Acuerdos de Paz.

Artículo 14º. Criterios para la formulación de la política pública de vivienda rural. La formulación y ejecución de la política pública de vivienda rural se basará en los siguientes criterios:

1. Eficiencia en la construcción. Se desarrollarán los sistemas constructivos y la aplicación de soluciones tecnológicas tradicionales como alternativas e innovadoras, que garanticen la optimización de los recursos, los costos y los tiempos de ejecución, teniendo en cuenta las condiciones socioculturales de los hogares, los materiales y las determinantes del entorno.

2. Desarrollo progresivo. Se desarrollarán opciones de sistemas de construcción progresiva de acuerdo con las necesidades de los habitantes y posibilidades económicas de los hogares y sus comunidades, siempre que cumplan con las normas técnicas (NSR10) vigentes, garantizando la protección de las comunidades

3. Eficiencia en el modelo operativo. El programa que desarrolle la política de vivienda rural deberá simplificar los procesos operativos, disminuir los actores o intermediarios de la cadena, agilizar los procesos de diagnóstico y asignación y realizar un riguroso seguimiento y control a los proyectos en las diferentes regiones del país.

4. Diálogo social y participativo. La política de vivienda rural se construirá de manera conjunta con las autoridades locales y las comunidades, con el fin de identificar las necesidades habitacionales de vivienda rural en cada territorio, así como las prácticas culturales de los posibles beneficiarios.



5. Diseño participativo de las soluciones de vivienda. Las comunidades tendrán la posibilidad de participar en el diseño de las tipologías de vivienda rural. Para lo cual, en la política de vivienda rural se analizará el entorno cultural, étnico, geográfico y climático donde están ubicados los beneficiarios y se concertará con ellos el modelo de vivienda más adecuado a implementar en su territorio. Las tipologías a usar en los proyectos deben ser las adecuadas y las pertinentes para cada región.

6. Regionalización de los proyectos. Se identificarán empresas regionales que ejecuten las obras de vivienda rural en su territorio, generando economías de escala y mejorando las operaciones técnicas y logísticas de los proyectos. Estas empresas propenderán por la compra de bienes y servicios de la región y la vinculación de mano obra local.

7. Priorización de beneficiarios. Se identificarán territorios y hogares que presenten las mayores carencias habitacionales y altos índices de pobreza multidimensional para ser beneficiarios de los subsidios de vivienda de interés social rural, acorde con los programas de desarrollo territorial como PDET, PNIS, Zonas futuro, entre otros de interés nacional.

CAPÍTULO II DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA RURAL

Artículo 15º. Atención al déficit habitacional de manera diferencial. Debido a las condiciones de vulnerabilidad de los habitantes y atendiendo la localización de municipios donde no haya infraestructura vial terrestre y el acceso sea por vía fluvial, aérea o por cualquier otro medio mecánico o animal, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, desplegará acciones que permitan focalizar esfuerzos orientados a atender el déficit habitacional de manera prioritaria, mediante el aumento del monto de los subsidios de vivienda nueva, construcción en sitio propio, reforzamiento estructural y mejoramiento de vivienda social y prioritaria rural, únicamente en el caso que se requiera aumentar el rubro de transporte de materiales a zonas rurales dispersas, teniendo en cuenta la distancia y las condiciones de las vías de acceso. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

CAPÍTULO III OTRAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Artículo 16º. Promoción de acciones de financiación de vivienda rural. Dentro de las acciones de formulación de la política de vivienda de interés social rural se podrán incluir mecanismos de promoción del crédito hipotecario y de leasing habitacional.

Artículo 17º. Inversión privada. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará las condiciones para la inversión privada en materia de vivienda de interés social y prioritaria rural en cualquiera de sus modalidades, que puedan financiarse mediante el mecanismo de pago de obras por impuestos, pago de obras por regalías, o a través de donaciones, mediante los mecanismos previstos en el estatuto tributario vigente.



TÍTULO III ORDENAMIENTO Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

CAPÍTULO I ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

Artículo 18º. Instancias de concertación de asuntos ambientales del POT. Modifíquese el numeral 1 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

“1. El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concerten los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de cuarenta y cinco (45) días; solo podrá ser objetado por razones técnicas y sustentadas en estudios.

En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo, para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días, contados a partir de la radicación de la información del proceso por parte del municipio o distrito quien está obligado a remitirla.”

Artículo 19º. Procedimiento para planes parciales. Modifíquese el artículo 27 de la de la Ley 388 de 1997, quedará así:

"Artículo 27. Procedimiento para planes parciales. *Para la aprobación y adopción de los planes parciales de que trata la presente Ley, se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento:*

1. Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial o el Macroproyecto de Interés Social Nacional cuando este último así lo prevea.

2. La oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, revisará el proyecto de plan parcial con el fin de verificar el cumplimiento de las normas tenidas en cuenta para la formulación del plan y pronunciarse sobre su viabilidad. Para la aprobación del proyecto de plan parcial, la oficina de planeación contará con un término de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación completa del proyecto, prorrogables por treinta (30) días hábiles más por una sola vez, so pena que se entienda aprobado en los términos en que fue presentado mediante la aplicación del silencio administrativo positivo.



Respecto de la radicación incompleta del proyecto de plan parcial, aplicará lo dispuesto por el artículo 17 de la ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la ley 1755 de 2015 o la norma que lo modifique o sustituya.

3. Una vez que la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, apruebe el proyecto de plan parcial, mediante acto administrativo u ocurra el silencio administrativo en los términos del numeral 2, éste se someterá a consideración de la autoridad ambiental competente, cuando se requiera según lo previsto en el reglamento del Gobierno Nacional, a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito acuerden los asuntos exclusivamente ambientales, para lo cual dispondrán de quince (15) días hábiles prorrogables por un término igual. Este acuerdo debe realizarse con base en el acto administrativo de viabilidad y en las normas ambientales vigentes al momento de su expedición.

Los resultados de este proceso se consignarán en un acta que deberá ser suscrita por los representantes legales correspondientes o sus delegados.

En la concertación ambiental de planes parciales de iniciativa particular, las partes podrán solicitar a los interesados que lo hayan elaborado la sustentación del mismo.

Cuando no se logre la concertación entre el municipio o distrito y la autoridad ambiental competente, la oficina de planeación municipal o distrital procederá a archivar el proyecto de plan parcial, sin perjuicio de que el interesado pueda efectuar los ajustes que consideren pertinentes y reiniciar el trámite de concertación ambiental, dentro de un término máximo de seis (6) meses siguientes a su archivo.

Cuando se trate de planes parciales que desarrollen los Macroproyectos de Interés Social Nacional, si la autoridad ambiental no se pronuncia definitivamente dentro del término señalado en este artículo, le corresponderá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decidir sobre los asuntos ambientales para lo cual dispondrá de un término máximo e improrrogable de quince (15) días hábiles contados a partir del recibo del respectivo expediente.

4. Durante el período de revisión del proyecto de plan parcial se surtirá una fase de información pública, convocando a los propietarios y vecinos, para que éstos expresen sus recomendaciones y observaciones.

5. Una vez surtidas las etapas anteriores y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del proyecto de plan parcial, mediante acto administrativo expreso o ficto o la concertación ambiental, cuando sea el caso, el alcalde municipal o distrital estará obligado a adoptarlo mediante decreto.

Parágrafo 1°. *El incumplimiento de los términos previstos en el presente artículo para pronunciarse por parte de las autoridades competentes*



constituirá falta grave en cabeza del director y funcionarios responsables de la respectiva entidad.

Parágrafo 2°. *Las autoridades ante las cuales se deban adelantar trámites urbanísticos con posterioridad a la adopción del plan parcial estarán obligadas a emitir sus conceptos o permisos con base en lo aprobado en el plan parcial y en su documento técnico de soporte. En todo caso, desde la aprobación del plan parcial se deberán tener definidos y resueltos todos los impactos de la operación sin que se requiera para su ejecución o desarrollo la aprobación de instrumentos de planificación complementarios.*

Parágrafo 3°. *La vigencia del plan parcial se señalará en el decreto en que se adopte y no se alterará por el hecho de que se modifique el Plan de Ordenamiento Territorial, salvo que los propietarios de los predios se acojan, por escrito a la nueva reglamentación.*

Parágrafo 4°. *El ajuste o modificación de planes parciales, en caso de requerirse, se efectuará teniendo en cuenta el procedimiento definido en este artículo, en lo pertinente y, únicamente, las instancias o autoridades a cuyo cargo se encuentren los asuntos objeto del ajuste necesario para el desarrollo del respectivo plan. La solicitud de determinantes, en caso de realizarse, únicamente se podrá circunscribir a los aspectos sobre los cuales se solicite de manera expresa y escrita la modificación, y se sustentarán en la misma reglamentación con que fue aprobado el plan parcial, salvo que los interesados manifiesten lo contrario.”*

Artículo 20°. **Reconocimiento de las viviendas en asentamientos legalizados.** Modifíquese el artículo 122 del Decreto Ley 2106 de 2019, el cual quedará así:

“Artículo 122°. Reconocimiento de las viviendas en asentamientos legalizados. *Los alcaldes de los municipios y distritos que cuenten con la figura del curador urbano, mediante acto administrativo, deberán asignar en las oficinas de planeación municipal o distrital o en las entidades del nivel central o descentralizado de la rama ejecutiva del municipio o distrito que este defina, la competencia para conocer las solicitudes de reconocimiento de edificaciones de las viviendas de interés social y usos complementarios que se ubiquen en asentamientos que hayan sido objeto de legalización urbanística.*

Los alcaldes de los municipios y distritos que cuenten con la figura de curador urbano también podrán conferir la función del trámite, estudio y expedición de los actos de reconocimiento de las viviendas de interés social y usos complementarios que se ubiquen en asentamientos que hayan sido objeto de legalización urbanística a particulares que ejerzan funciones públicas, siempre y cuando para ello se suscriba el correspondiente convenio.

Una vez la competencia sea asignada, en las oficinas de planeación o en las entidades del nivel central o descentralizado de la rama ejecutiva del municipio o distrito o mediante convenio con particulares que ejerzan funciones públicas, el trámite será adelantado sin costo para el solicitante.”



Artículo 21º. Fondo Cuenta de Catastro Multipropósito. Créese un fondo cuenta sin personería jurídica para la implementación del Catastro Multipropósito, administrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. El Fondo tendrá por objeto atender las necesidades de recursos para la implementación del Catastro Multipropósito en Colombia. Los recursos del Fondo podrán provenir de aportes del Presupuesto General de la Nación, recursos de cooperación internacional, organismos multilaterales y/o gobiernos extranjeros. Los parámetros para definir la destinación de los recursos del Fondo serán reglamentados por el Gobierno Nacional.

Parágrafo . Para la administración de los recursos y ejecución de las funciones que tendrá a cargo el Fondo Cuenta de Catastro Multipropósito, se podrán celebrar contratos de fiducia sujetos a las reglas generales de derecho comercial, sin sujeción a las restricciones y limitaciones que sobre el particular se encuentran instituidas en el numeral 5º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y demás normas que lo adicionen, sustituyan o complementen.

Los costos en que se incurra para el manejo de los recursos que se ejecuten a través de los contratos de fiducia de que trata este parágrafo, serán atendidos con cargo a los recursos administrados.

Artículo 22º. Responsabilidad de la prestación del servicio público catastral. Responsabilidad de la prestación del servicio público catastral. Es competencia de los municipios y/o distritos la garantía de la prestación del servicio público de catastro multipropósito en los términos de los artículos 79 y siguientes de la Ley 1955 de 2019, el Decreto 1983 de 2019 y las normas que las modifiquen o complementen.

Artículo 23º. Provisionalidad del curador urbano saliente. Modifíquese el numeral 4 del artículo 101 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

“4. Los curadores urbanos serán designados para periodos individuales de cinco (5) años y podrán ser designados nuevamente siempre y cuando participe en el concurso de méritos respectivo en los términos y procedimientos que reglamente el Gobierno Nacional y no se encuentre inmerso en alguna de las causales de inhabilidad, incompatibilidad e impedimentos descritos en la Ley.

Los curadores urbanos que finalicen el periodo individual de cinco (5) años podrán continuar provisionalmente en el cargo hasta que se designe un nuevo curador mediante el concurso de méritos, en los términos y procedimientos que reglamente el Gobierno Nacional. La designación en provisionalidad no se entenderá en ningún caso como extensión del periodo fijo para el cual fue designado inicialmente el curador urbano saliente.”



CAPÍTULO II INSUMOS PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Artículo 24º. Información para mejorar la gestión del ordenamiento territorial de los municipios del país. Con el fin de consolidar y disponer la información del ordenamiento territorial municipal del país, los alcaldes de los municipios y distritos remitirán al Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, el Acuerdo o Decreto de adopción de su Plan de Ordenamiento Territorial, así como todos los documentos y cartografía que lo conforman de acuerdo con las normas que regulan esta materia. Este reporte se efectuará, cuando se adelanten procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial.

El IGAC publicará en el Sistema de Información Geográfico para la Planeación y el Ordenamiento Territorial – SIGOT, la información reportada por cada municipio, la cual estará disponible para conocimiento de entidades públicas en los diferentes niveles de gobierno y de la ciudadanía.

Parágrafo 1º. Todos los procesos de formulación, revisión, ajuste o modificación del POT que se lleven a cabo en el marco de la normatividad vigente, deberán enviarse al IGAC.

Parágrafo 2º. El IGAC como administrador del Sistema de Información Geográfico para la Planeación y el Ordenamiento Territorial - SIGOT, podrá habilitar a los municipios el acceso a la plataforma para reportar directamente la información.

Parágrafo 3º. El IGAC garantizará la interoperabilidad entre los sistemas que requieran obtener información del SIGOT y dará acceso a la información a las entidades nacionales y municipales que la requieran.

CAPÍTULO III ESPACIO PÚBLICO

Artículo 25º. Espacio público. Modifíquese el artículo 7º de la Ley 9ª de 1989, el cual quedará así:

“Artículo 7º. Los Concejos Municipales y Distritales podrán, de acuerdo con sus competencias, crear entidades responsables de administrar, defender, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión.

Así mismo, el alcalde Municipal o Distrital en el marco de sus competencias podrá crear dependencias u organismos administrativos, otorgándoles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica.

Los alcaldes municipales y distritales mediante decreto reglamentarán lo concerniente a la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Así mismo, podrán entregar a particulares la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes



de uso público, utilizando el mecanismo contenido en el Capítulo XVI de la Ley 489 de 1998. Igualmente podrán expedir actos administrativos que permitan la ocupación temporal de dichos bienes, considerando en ambos casos lo dispuesto por el artículo 63 de la Constitución.

Cuando las áreas de cesión para las zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente para la ciudad, se podrá compensar la obligación de cesión, en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos municipales. Si la compensación es en dinero, se deberá asignar su valor a los mismos fines en lugares apropiados según lo determine el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen. Si la compensación se satisface mediante otro inmueble, también deberá estar ubicado en un lugar apropiado según lo determine el mismo plan.

Los aislamientos laterales, paramentos y retrocesos de las edificaciones no podrán ser compensados en dinero ni canjeados por otros inmuebles.

Parágrafo 1º. Se presume de derecho que en los actos y contratos que se expidan y suscriban para el aprovechamiento económico del espacio público, se encuentra contenida la cláusula de reversión contenida en el Artículo 14, Numeral 2 y 19 de la Ley 80 de 1993 y Artículo 29 de la Ley 1150 de 2007, la cual operará una vez se extinga el plazo dispuesto en los actos y contratos.

Parágrafo 2º. Para la intervención u ocupación de los espacios públicos, la entidad administradora del espacio público o el tercero encargado no requerirá de la obtención de licencia de ocupación e intervención.

Parágrafo 3º. El ejercicio de las competencias contenidas en los incisos 1 y 2 de este artículo, referidas a los Concejos y Alcaldes Municipales y Distritales, se cumplirán con estricta sujeción a lo dispuesto por la Ley 617 de 2000 y todas aquellas normas que sobre responsabilidad fiscal se encuentren vigentes.”

TÍTULO IV RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE PROPIEDAD HORIZONTAL

Artículo 26º. Certificación sobre la existencia y representación legal de la persona jurídica. Adiciónese un parágrafo al artículo 8 de la Ley 675 de 2001, el cual quedará así:

“Artículo 8. certificación sobre existencia y representación legal de la persona jurídica. La inscripción y posterior certificación sobre la existencia y representación legal de las personas jurídicas a las que alude esta ley corresponde al Alcalde Municipal o Distrital del lugar de ubicación del edificio o conjunto, o a la persona o entidad en quien este delegue esta facultad.



La inscripción se realizará mediante la presentación ante el funcionario o entidad competente de la escritura registrada de constitución del régimen de propiedad horizontal y los documentos que acrediten los nombramientos y aceptaciones de quienes ejerzan la representación legal y del revisor fiscal. También será objeto de inscripción la escritura de extinción de la propiedad horizontal, para efectos de certificar sobre el estado de liquidación de la persona jurídica.

En ningún caso se podrán exigir trámites o requisitos adicionales.

Parágrafo. *Los proyectos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario de 5 o menos unidades de vivienda estarán exentos del trámite para la certificación sobre la existencia y representación legal descrito en este artículo. En estos casos bastará con la suscripción de la escritura pública y posterior registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para la creación de la persona jurídica”.*

Artículo 27°. Obligatoriedad y efectos de los coeficientes de copropiedad. Adiciónense un parágrafo al artículo 25 de la Ley 675 de 2001, el cual quedará así:

“Artículo 25. obligatoriedad y efectos. *Todo reglamento de propiedad horizontal deberá señalar los coeficientes de copropiedad de los bienes de dominio particular que integran el conjunto o edificio, los cuales se calcularán de conformidad con lo establecido en la presente ley. Tales coeficientes determinarán:*

- 1. La proporción de los derechos de cada uno de los propietarios de bienes privados sobre los bienes comunes del edificio o conjunto.*
- 2. El porcentaje de participación en la asamblea general de propietarios.*
- 3. El índice de participación con que cada uno de los propietarios de bienes privados ha de contribuir a las expensas comunes del edificio o conjunto, mediante el pago de cuotas ordinarias y extraordinarias de administración, salvo cuando éstas se determinen de acuerdo con los módulos de contribución en la forma señalada en el reglamento.*

Parágrafo 1. *La conformación de la Asamblea General de Copropietarios será potestativa para edificios o conjuntos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario de 5 o menos unidades de vivienda. En caso de no constituirse Asamblea General de Copropietarios, las decisiones se tomarán conforme al mecanismo que decida el reglamento de propiedad horizontal”.*

Artículo 28°. Participación en las expensas comunes necesarias. Adiciónese el parágrafo 4º al artículo 29 de la Ley 675 de 2001, el cual quedará así:

“Artículo 29. Participación en las expensas comunes necesarias. *Los propietarios de los bienes privados de un edificio o conjunto estarán obligados a contribuir al pago de las expensas necesarias causadas por la administración y la prestación de servicios comunes esenciales para la existencia, seguridad y conservación de los bienes comunes, de acuerdo con el reglamento de propiedad horizontal.*



Para efecto de las expensas comunes ordinarias, existirá solidaridad en su pago entre el propietario y el tenedor a cualquier título de bienes de dominio privado. Igualmente, existirá solidaridad en su pago entre el propietario anterior y el nuevo propietario del respectivo bien privado, respecto de las expensas comunes no pagadas por el primero, al momento de llevarse a cabo la transferencia del derecho de dominio.

En la escritura de transferencia de dominio de un bien inmueble sometido a propiedad horizontal, el notario exigirá paz y salvo de las contribuciones a las expensas comunes expedido por el Representante Legal de la copropiedad”.

En caso de no contarse con el paz y salvo, se dejará constancia en la escritura de tal circunstancia, de la respectiva solicitud presentada al administrador de la copropiedad y de la solidaridad del nuevo propietario por las deudas que existan con la copropiedad.

Parágrafo 1. *Cuando el dominio de un bien privado pertenciere en común y proindiviso a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable del pago de la totalidad de las expensas comunes correspondientes a dicho bien, sin perjuicio de repetir lo pagado contra sus comuneros, en la proporción que les corresponda.*

Parágrafo 2. *La obligación de contribuir oportunamente con las expensas comunes del edificio o conjunto se aplica aun cuando un propietario no ocupe su bien privado, o no haga uso efectivo de un determinado bien o servicio común.*

Parágrafo 3. *En los edificios residenciales y de oficinas, los propietarios de bienes de dominio particular ubicados en el primer piso no estarán obligados a contribuir al mantenimiento, reparación y reposición de ascensores, cuando para acceder a su parqueadero, depósito, a otros bienes de uso privado, o a bienes comunes de uso y goce general, no exista servicio de ascensor. Esta disposición será aplicable a otros edificios o conjuntos, cuando así lo prevea el reglamento de propiedad horizontal correspondiente.*

Parágrafo 4. *Cuando se trate de régimen de propiedad horizontal de Viviendas de Interés Social y Viviendas de Interés Prioritario de 5 o menos unidades de vivienda, la Asamblea General de Copropietarios o quien haga sus veces, podrá determinar cuáles expensas asumirán los copropietarios”.*

Artículo 29°. Fondo de Imprevistos. Adiciónese el parágrafo 2° al artículo 35 de la Ley 675 de 2001, el cual quedará así:

“Artículo 35. Fondo de Imprevistos. *La persona jurídica constituirá un fondo para atender obligaciones o expensas imprevistas, el cual se formará e incrementará con un porcentaje de recargo no inferior al uno por ciento (1 %) sobre el presupuesto anual de gastos comunes y con los demás ingresos que la asamblea general considere pertinentes.*



La asamblea podrá suspender su cobro cuando el monto disponible alcance el cincuenta por ciento (50%) del presupuesto ordinario de gastos del respectivo año.

El administrador podrá disponer de tales recursos, previa aprobación de la asamblea general, en su caso, y de conformidad con lo establecido en el reglamento de propiedad horizontal.

Parágrafo 1. *El cobro a los propietarios de expensas extraordinarias adicionales al porcentaje del recargo referido, solo podrá aprobarse cuando los recursos del Fondo de que trata este artículo sean insuficientes para atender las erogaciones a su cargo.*

Parágrafo 2. *La creación de este fondo será potestativa en edificios o conjuntos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario de 5 o menos unidades de vivienda”.*

Artículo 30°. Órganos de Dirección y Administración. Adiciónese un parágrafo al artículo 36 de la Ley 675 de 2001, el cual quedará así:

“Artículo 36. Órganos de Dirección y Administración. *La dirección y administración de la persona jurídica corresponde a la asamblea general de propietarios, al consejo de administración, si lo hubiere, y al administrador de edificio o conjunto.*

Parágrafo 1. *Para las propiedades horizontales conformadas por 5 o menos unidades de Viviendas de Interés Social y Viviendas de Interés Prioritario, bastará con la designación de un administrador quien ejercerá sus funciones de conformidad con lo establecido en el Capítulo XI de la Ley 675 de 2001, en ausencia de esa designación, los propietarios actuarán como administradores conjuntos y serán solidariamente responsables por las obligaciones asociadas ese cargo”.*

TÍTULO V DISPOSICIONES FINALES

Artículo 31°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado al Honorable Congreso de la República por,

JONATHAN TYBALT MALAGÓN GONZÁLEZ
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio



***EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY
"POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE
VIVIENDA Y HÁBITAT"***



Honorables Congresistas,

Mediante esta iniciativa se presenta a consideración del Congreso de la República la incorporación de diversas disposiciones en materia de vivienda y hábitat que buscan profundizar el acceso a una vivienda digna para todos los colombianos, en condiciones de equidad y transparencia, así como la promoción del suelo urbanizable en el país.

El acceso a la vivienda digna está consagrado en la Constitución Política de Colombia en su artículo 51 el cual dispone que “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

La exposición de motivos de la presente Ley se construye a partir de tres secciones:

- I: instrumentos de fomento para el acceso a la vivienda urbana
- II: acceso a la vivienda y promoción del Sector Rural
- III: ordenamiento y planificación del territorio.

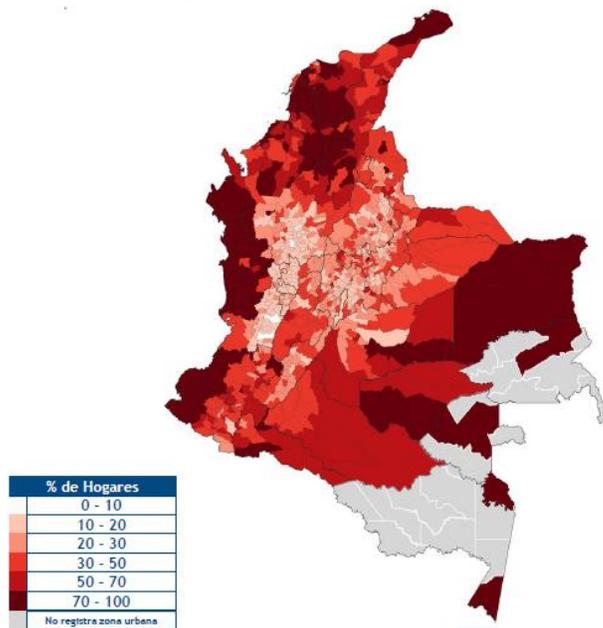
Parte I: instrumentos de fomento para el acceso a la vivienda urbana

En Colombia, el 36,6% (\$5,14 millones) de los hogares habitan viviendas que no satisfacen los criterios de habitabilidad adecuadas (DANE, 2020). El déficit habitacional está compuesto por 1,37 millones de hogares (9,8%) que habitan en déficit de vivienda cuantitativo y 3,76 millones de hogares (26,8%) en déficit cualitativo, es decir viviendas con características físicas que imposibilitan que el hogar acceda de forma adecuada a los servicios de vivienda. La persistencia del déficit de vivienda, tanto cualitativo como cuantitativo, genera impactos negativos de largo plazo sobre los miembros del hogar y, por lo tanto, dificulta la movilidad socioeconómica de las siguientes generaciones.

Los avances en reducción del déficit habitacional urbano si bien han sido considerables, no han sido homogéneos a lo largo del territorio. Aunque en todo el país quedan necesidades importantes por solventar, las diferencias interregionales siguen siendo persistentes. La política de vivienda requiere adaptar y mejorar su focalización para lograr cerrar estas brechas y desigualdades. Este reto hace que para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sea una misión permanente tomar medidas para reducir este fenómeno de forma global, sin olvidar el papel que la política pública puede tener para cerrar las brechas entre regiones. En el siguiente mapa se muestra una lectura de cómo está el país en materia de déficit habitacional.



Gráfica 1: porcentaje de hogares con déficit habitacional por departamentos



Fuente: DANE – Cálculos MVCT

La provisión inadecuada de servicios de vivienda incide en la pobreza de los hogares colombianos y contribuye a la persistencia de factores de riesgo asociados con la salud. En 2018, de acuerdo con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el 14,13% de las personas en Colombia son pobres o tienen al menos una necesidad básica no cubierta. De este 14,13%, el 9,37% no satisfacen sus necesidades básicas por causas relacionadas con el estado de las viviendas que habitan: el 5,3% de las personas habitan viviendas con características físicas impropias para el alojamiento humano y el 4% viven en hacinamiento medido como la presencia de más de tres personas por cuarto.

De igual forma, la provisión inadecuada de vivienda ha mostrado tener un impacto negativo sobre la salud de los miembros del hogar, especialmente los niños. Por ejemplo, las viviendas que presentan fugas de agua, ventilación insuficiente o la presencia de plagas redundan en la presencia de moho, ácaros y otros alérgicos, lo cual aumenta la probabilidad de que los miembros del hogar sufran de enfermedades respiratorias como el asma (Health Affairs, 2018). Del mismo modo, hogares con altos niveles de cohabitación presentan una mayor exposición al riesgo de contagiarse de tuberculosis o enfermedades respiratorias y mayores niveles de estrés psicológico. Además, la inadecuada provisión de vivienda no solo aumenta los factores de riesgo asociados con un peor estado de salud, sino que también aumenta la proporción del ingreso que los hogares deben destinar a servicios de salud. Por ejemplo, aquellos hogares que presentan restricciones presupuestales para satisfacer adecuadamente sus necesidades de vivienda gastan el doble en servicios de salud frente a una familia que logra satisfacer adecuadamente sus necesidades de vivienda (Lipman, 2005).¹

¹ Lipman, B. J. (2005). Something's gotta give: Working families and the cost of housing. Center for Housing Policy.



En Colombia, de acuerdo con el artículo 51 de la Constitución Política, el Estado debe de garantizar las condiciones que permitan que todos los colombianos gocen del derecho a vivienda digna. Sin embargo, aspectos como restricciones a la oferta de vivienda urbana y rural, la poco pertinente gestión del suelo urbano y la baja articulación de los nodos del sistema urbano dificultan que el Estado garantice este derecho. Así, dentro de las restricciones a la oferta de vivienda que generan rigideces en el mercado que no permiten la atención de la demanda por vivienda se destacan (i) la dificultad para la movilidad de los hogares a localizaciones con mejor acceso a servicios y centros de trabajo, (ii) la inapropiada gestión del suelo que resulta en una oferta de suelo por debajo de la necesaria para responder a las necesidades de construcción de vivienda y (iii) la baja articulación del sistema urbano para mejorar la competitividad del país.

Este proyecto de ley dicta disposiciones siguiendo seis principios que buscan dotar de atributos apropiados a los mercados de vivienda y de suelo para mejorar la eficiencia de la política pública de vivienda: (i) igualdad, (ii) vivienda digna y de calidad, (iii) transparencia, (iv) garantía de accesibilidad a servicios públicos como pilar del mejoramiento, (v) priorización del Sistema de Ciudad y (vi) seguridad jurídica para la promoción de la inversión. El desarrollo de la política de vivienda en el nuevo panorama que enfrentarán los mercados de vivienda y de suelo con la promulgación de esta ley permitirán aumentar la eficiencia de la política, reducir la pobreza en el país y lograr una mejor focalización de las políticas de vivienda actuales.

1. Problemáticas y soluciones para la provisión de vivienda urbana

En Colombia, el 77% de la población habita en centros urbanos (CNPV, 2018)² y se espera que en 2030 esta proporción aumente a 85% (United Nations, 2018)³. Adicionalmente, en 2018, 680.381 hogares urbanos (6,1%) se encontraban en déficit de vivienda cuantitativo y 2,08 millones de hogares urbanos (18,7%) se encontraban en déficit de vivienda cualitativo. La provisión de vivienda tiene un impacto en la reducción de la pobreza y, por lo tanto, la política pública de vivienda ha trazado metas ambiciosas para garantizar el acceso a la vivienda adecuada.

Por ejemplo, se estima que los hogares con vivienda propia en Colombia tienen un 9,8% más de probabilidad de salir de la pobreza frente a aquellos no son propietarios (PNUD, 2016)⁴. Esta probabilidad es alta frente a otros países de la región como Ecuador y Brasil donde la probabilidad es de 5% y 4,9%, respectivamente, lo cual resalta la importancia de la provisión de vivienda en Colombia como estrategia para reducir la pobreza. Los mecanismos a través de los cuales la vivienda propia contribuye a que los hogares salgan de la pobreza son, entre otros, (i) el acceso a otros activos porque se cuenta con un activo físico que

² DANE (2018). Censo Nacional Poblacional y de Vivienda – 2018. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>

³ ONU (2017). La población mundial aumentará en 1.000 millones para 2030. Recuperado de: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/world-population-prospects-2017.htm>

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). Guía pedagógica: Cómo incluir los Objetivos de Desarrollo Sostenible en planes locales de desarrollo



puede servir como colateral y (ii) la mitigación de los efectos de choques negativos en la capacidad del hogar de generar ingresos como por ejemplo la entrada al desempleo de algún miembro del hogar.

La efectividad de la provisión de vivienda a través de la política pública se ha reducido por la presencia de fallas de mercado en los mercados de vivienda y suelo y las restricciones fiscales de los programas para adquisición de vivienda. La política pública de vivienda ha realizado esfuerzos importantes para contribuir a la reducción del déficit de vivienda a través de la asignación de subsidios en dinero y en especie para la adquisición de vivienda. De hecho, desde 2012, Fonvivienda ha asignado más de 630 mil beneficios a hogares colombianos para la adquisición de vivienda nueva (Programa de Vivienda Gratuita, Programa de Cobertura Condicionada a la Tasa de Interés y Mi Casa Ya).

Sin embargo, las restricciones en oferta de suelo y la necesidad de recursos fiscales han limitado la efectividad de estos esfuerzos. De acuerdo con el Atlas de Expansión Urbanas, Colombia requiere habilitar 112.000 hectáreas de suelo para la construcción de viviendas entre 2018 y 2050. Por su parte, el costo de un subsidio para la adquisición de vivienda es aproximadamente el doble del costo de un subsidio para otra modalidad de solución de vivienda como arriendo social o mejoramiento de vivienda.

La segmentación de la población en déficit habitacional habilitó al Gobierno nacional para diseñar una política pública de vivienda diferenciada y con soluciones que se ajusten a la realidad de los diferentes hogares colombianos. En primer lugar, teniendo en cuenta que las principales restricciones para acceder a vivienda son no contar con dinero suficiente y no tener capacidad de endeudamiento (60% de hogares y 13% de hogares, respectivamente, en Bogotá – EMB, 2014), el Gobierno nacional diseñó el programa de arrendamiento social Semillero de Propietarios, el cual tiene dos objetivos: primero, que los hogares satisfagan la provisión de servicios de vivienda de forma adecuada a través del mercado formal de arrendamiento y segundo garantizar que los hogares cuentan con un ahorro que les permite cubrir la cuota inicial y un historial crediticio que garantice el cierre financiero a través del acceso al crédito hipotecario.

Adicionalmente, reconociendo que no todos los hogares requieren una vivienda nueva, sino que algunos pueden satisfacer sus necesidades a través de intervenciones en la vivienda que ya habitan, el Gobierno nacional ha diseñado el programa Casa Digna, Vida Digna, el cual tiene los objetivos de mejorar la situación de habitabilidad de la vivienda a través de tres tipos de intervenciones: (i) mejoramiento de vivienda, (ii) titulación de predios y (iii) mejoramiento de entornos a través de equipamientos públicos y la provisión de servicios públicos. De esta manera, los hogares evidencian un aumento en su calidad de vida a través de intervenciones puntuales a la vivienda que habitan o su entorno.

A pesar de la diversificación de la oferta de programas de la política pública de vivienda, los mercados asociados a cada una de las posibles soluciones presentan

⁵ Atlas de Expansión Urbana (2016) New York University. Recuperado de: <http://www.atlasexpansionurbanacolombia.org/>



rigideces que reducen la eficiencia de la política de vivienda. El proyecto de ley busca implementar cambios que incentiven el correcto funcionamiento de estos mercados y, por lo tanto, mejorar la efectividad de la política pública de vivienda.

Dificultades y avances de la política pública de arrendamiento social

La provisión de vivienda a través de arrendamiento mejora la calidad de vida de los hogares a través de tres mecanismos. En primer lugar, el arrendamiento social es una opción válida para solucionar el déficit de vivienda, tanto cuantitativo como cualitativo, porque la vivienda en arriendo presenta mejores condiciones de infraestructura y materiales de construcción que la alternativa de vivienda en propiedad informal (Blanco *et. al.*, 2014)⁶. El cambio de vivienda por una de mejor calidad, particularmente en el mercado formal de arrendamiento, permite que los hogares satisfagan adecuadamente la provisión de servicios de vivienda sin capacidad de ahorro. Esta visión se aleja de aquella que soluciona las dificultades habitacionales a través de la vivienda en propiedad según la cual no solo se satisfacen los servicios de vivienda, sino que también se adquiere un activo.

En segundo lugar, la vivienda en arriendo dota a los hogares de un activo fundamental para salir de la pobreza: la oportunidad de cambiar la localización cuando se presenten mejores oportunidades en el entorno. La decisión de localización en las etapas de mayor productividad de los hogares puede implicar el acceso a trabajos mejor remunerados y determinantes para salir de la pobreza. De hecho, en Bogotá, el 41% de los hogares que se mudaron durante los últimos tres años lo hicieron para mejorar su vivienda o localización y el 14% lo hizo por motivos laborales u oportunidades de negocio (EMB, 2014). Esto evidencia que la posibilidad de movilidad de los hogares es un activo valioso, particularmente para mejorar la provisión de servicios de vivienda y acceso a oportunidades laborales.

En tercer lugar, la vivienda en arriendo como política pública genera una menor presión fiscal para el Estado y, por lo tanto, aumenta la eficiencia del gasto público. Debido a que los requerimientos fiscales son menores, es posible atender a más hogares en condición de vulnerabilidad con menos recursos. Esta es una solución de vivienda válida para enfrentar la problemática de déficit habitacional porque a pesar de ser una solución parcial, en el mediano plazo garantiza que el hogar pueda mejorar su capacidad de acceso al mercado de vivienda.

El Gobierno Nacional, a través del programa Semillero de Propietarios, se ha planteado la meta de mejorar las condiciones de vida con un subsidio al arrendamiento mensual o un subsidio al ahorro, aporte que permite que los hogares satisfagan sus necesidades de vivienda a través de arriendo. Sin embargo, la oferta del mercado de arrendamiento es restringida e inelástica, es decir que no se cuenta con la oferta suficiente para absorber la demanda de los hogares, aun cuando se propone la solución de subsidiar parte del canon. Este fenómeno es una característica típica de los países donde se han implementado programas de arrendamiento. Por ejemplo, el *Housing Choice Voucher Program* en Estados Unidos evidenció un impacto positivo sobre los hogares beneficiarios del subsidio

⁶ Angel, S., Lamson-Hall, P., Madrid, M., Blei, A. M., Parent, J., Galarza Sánchez, N., & Thom, K. (2017). Atlas of urban expansion. 2016 Edition. NYU Urban Expansion Program at New York University; UN-Habitat; Lincoln Institute of Land Policy.



de arrendamiento porque les permitió acceder a viviendas en mejores condiciones y con mejores ubicaciones, pero, debido a la inelasticidad de la oferta se evidenciaron problemas de corto plazo para el uso de los *vouchers* y un impacto de hasta 16% en el aumento de los precios (Wood, Turnham y Mills, 2008)⁷.

El proyecto de ley propone dos cambios en el mercado de arrendamiento para dinamizar la oferta de vivienda y mejorar la eficiencia del programa de arrendamiento social. En primer lugar, se propone ampliar la oferta de viviendas para arriendo al permitir aplicar el subsidio en viviendas usadas y cuyo valor comercial sea superior al tope de la Vivienda de Interés Social, siempre y cuando el valor del canon no supere el 1% del valor tope VIS. En segundo lugar, se propone reducir el tiempo de habitación de los hogares que se ven beneficiados de subsidios en especie o dinero para la adquisición de vivienda de diez a cinco años. Este cambio tiene dos impactos. En primer lugar, permite que viviendas que hayan sido financiadas con recursos públicos hagan parte del stock de vivienda potencial para el mercado de arrendamiento. En segundo lugar, relaja la restricción de movilidad de los hogares propietarios y les permite acceder a los beneficios de decidir una mejor localización y realizar la explotación económica del activo que han adquirido.

El mejoramiento de vivienda como estrategia para mitigar la provisión inadecuada de vivienda

La literatura internacional identifica el mejoramiento de vivienda como un instrumento adecuado para garantizar la provisión de vivienda adecuada a los hogares. En general, la evidencia sugiere que el mejoramiento de las Vivienda incide en la salud de los miembros del hogar de manera positiva. Por ejemplo, los estudios que han evaluado el mejoramiento de baños con la instalación de baterías sanitarias y el acceso a agua potable encuentran un impacto positivo en la salud mental de los miembros del hogar (WHO, 2005). Adicionalmente, las intervenciones en los pisos de las viviendas han generado impactos positivos en la salud de los niños. De acuerdo con Cattaneo *et al.* (2009)⁸, el programa mexicano Piso Firme, que cambiaba los pisos en tierra por pisos de cemento o cerámica, generó una reducción en la transmisión de parásitos, reduciendo la incidencia de diarrea y anemia.

El mejoramiento de vivienda no solo genera una mejora en la calidad de vida de los hogares, sino que también les permite explotar la acumulación de inversiones realizadas en la vivienda y la acumulación de capital social. Por ejemplo, el mejoramiento de una cocina le permitiría a un hogar mantener las inversiones que haya realizado en la vivienda para mejorar sus baños o el estado de las paredes y pisos. Más aún, la evidencia sugiere que los mejoramientos de vivienda pueden generar un incentivo para que los hogares realicen inversiones locativas en otros espacios de la vivienda, maximizando su eficiencia. De igual forma, se ha

⁷ Wood, Michelle & Turnham, Jennifer & Mills, Gregory. (2008). Housing Affordability and Family Well-Being: Results from the Housing Voucher Evaluation. Housing Policy Debate - HOUS POLICY DEBATE. 19. 367-412. 10.1080/10511482.2008.9521639.

⁸ Cattaneo, M. D., Galiani, S., Gertler, P. J., Martinez, S., & Titiunik, R. (2009). Housing, health, and happiness. *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(1), 75-105. (Abdenur, 2009).



identificado que una de las ventajas de realizar mejoramientos en sitio es que las redes sociales de los barrios y los niveles de cohesión dentro de la comunidad se mantienen intactos a través de los procesos de mejoramientos de vivienda o barrios (Abdenur, 2009)⁹. Evidencias similares se pueden encontrar en la región como Chile Barrio o Recuperación de Barrios (Magalhaes *et al.*, 2016)¹⁰.

Teniendo en cuenta que en Colombia existe un potencial de 2,08 millones de hogares en déficit cualitativo, el Gobierno nacional ha trazado la meta de mejorar las condiciones de vida de 225.000 hogares a través del programa de mejoramientos de vivienda Casa Digna, Vida Digna. La población objetivo del programa son aquellos hogares en déficit cualitativo, el cual se concentra en los quintiles 1 (17,2), 2 (23,3%) y 3 (9%). Este programa, además, contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de manera particular al ODS 6: Agua limpia y saneamiento y al ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles, los cuales buscan asegurar el acceso de todas las personas a viviendas, servicios básicos adecuados, seguros y asequibles; como también mejorar las condiciones de los barrios marginales.

El proyecto de ley propone dos cambios relacionados con la operación de Subsidio Familiar de Vivienda para el mejoramiento de vivienda. En primer lugar, se propone que un hogar pueda ser sujeto por más de una vez al Subsidio de mejoramiento. Esta propuesta busca garantizar que el mejoramiento se convierta en un activo del hogar, sin importar la vivienda que esté habitando. Dado que los hogares en déficit cualitativo pueden vivir en arriendo en viviendas con dificultades para proveer los servicios de manera adecuada, se busca que una vez el hogar cambie de vivienda pueda ser sujeto de mejoramiento y así no vea reducida su calidad de vida. En segundo lugar, se propone darles prioridad a las intervenciones de conexión a servicios públicos en las intervenciones de mejoramiento de vivienda. Esto responde al hecho de que 2,1 millones de hogares se encuentran en déficit cualitativo por no tener acceso a agua para cocinar o servicios de alcantarillado adecuados.

La tenencia de la propiedad como instrumento para combatir la pobreza

El caso de Perú evidencia el impacto positivo entre la titulación y la seguridad percibida sobre la tenencia como también la inversión en mejoramientos de la vivienda por parte de los beneficiarios. En efecto, el 67% de los beneficiarios de títulos aseguraron percibir un cambio importante en la seguridad de tenencia, mientras que el 68% realizó inversiones en el mejoramiento de su hogar 4 años después del otorgamiento del título (Field, 2005). Además de esto, con el reconocimiento legal de los asentamientos informales, no solo se incentivaron inversiones en el hogar sino también se logró una valorización de las propiedades en promedio de un 25% (Fernandes, 2011)¹¹. Por ejemplo, en el programa Favela

⁹ Abdenur, A. (2009). Global review of political economy of slum improvement schemes: Constraints and policy orientations. *World Bank: Washington, DC, USA*.

¹⁰ Magalhães, F., Acosta Restrepo, P., Lonardoní, F., & Moris, R. (2016). Slum upgrading and housing in Latin America. New York: Inter-American Development Bank.

¹¹ Fernandes, E. (2011). Regularization of informal settlements in Latin America (p. 52). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.



Bairro, los beneficiarios obtuvieron una valorización de las propiedades de entre el 80% y 120% (Fernandes, 2011; Brakarz & Engel Aduan, 2004)¹².

En los trabajos de Magalhaes, et al. (2016) y Medellín y Rojas (2011)¹³, se encuentra el desempeño comparativo de la política de vivienda en la región en las últimas décadas. De los elementos que se mencionan que no han tenido un avance tan pronunciado en las últimas décadas ha sido el avance en los procesos de titulación. En este sentido, el avance en una política de vivienda coherente con los procesos de movilidad social pasa por delimitar la tenencia de la propiedad, que conjuntamente con la política de mejoramientos y de subsidios de vivienda, complementa los esfuerzos de este proyecto para que las familias puedan gozar de la vivienda como un activo que los aleje de escenarios de pobreza.

Si bien los esfuerzos vienen dando resultados favorables, es importante tener una visión de largo plazo que garantice cada vez mejor alternativas y opciones para el acceso a viviendas y entornos dignos e incluyentes. Así, el Gobierno Nacional quiere que la política de vivienda sea un instrumento todavía más efectivo para cerrar brechas sociales y sirva para hacer de Colombia un país más igualitario, un sector que lidere el crecimiento económico, un sector lleno de certezas y con seguridad jurídica, un país donde el crecimiento urbano no se dé de manera desordenada.

Con este proyecto de ley, se abordan las bases para consolidar la política de subsidios de vivienda como una política de Estado. Se busca corregir los problemas de focalización y fortalecer la complementariedad de todos los programas de vivienda. En este articulado, no solo se busca mejorar la eficiencia de la ejecución de los subsidios. Se busca que la política pública sea más eficaz para sacar a personas de la pobreza, que sea capaz de ofrecer mejores condiciones para que los ciudadanos puedan desarrollar sus proyectos de vida, y que en Colombia podamos dar un salto cualitativo en el potencial del sector para crear oportunidades y apalancar el crecimiento económico.

De acuerdo con esta problemática habitacional, a través de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” se definieron dos objetivos fundamentales: i) profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna de manera diferencial y ii) mejorar condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios.

Para cumplir estos propósitos la política de vivienda se diseñó de manera holística, con el fin de atender las necesidades de los hogares de acuerdo con sus características, buscando además focalizar las inversiones en las poblaciones más vulnerables. Se desarrolló un esquema de políticas basado en dos grandes frentes de acción. En primer lugar, a través de subsidios y coberturas a las tasas de interés de créditos hipotecarios o leasing habitacionales, programas para ahorro y arrendamiento se busca reducir el déficit cuantitativo de vivienda. En este primer frente de acción, el Ministerio de Vivienda une una serie de programas y estrategias

¹² Brakarz, J., & Aduan, W. E. (2004). Favela-Bairro: scaled-up urban development in Brazil. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

¹³ Rojas, E., & Medellín, N. (2011). Housing policy matters for the poor: Housing conditions in Latin America and the Caribbean, 1995-2006 (No. IDB-WP-289). IDB Working Paper Series



para el acceso digno a vivienda, dentro de estos se encuentra el programa “Mi Casa Ya”, “FRECH VIS y “Semillero de Propietarios”. El segundo se centra en el mejoramiento de las condiciones de las viviendas y sus entornos, a través del programa “Casa Digna, Vida Digna”, con el objetivo de reducir el déficit cualitativo de vivienda.

Así, la política de vivienda que se ha construido cuenta con tres atributos: (i) estabilidad; (ii) articulación; e (iii) integralidad. A continuación, se presentan los programas de acceso a vivienda urbana.

Programas del Gobierno Nacional

Mi Casa Ya

Mi Casa Ya es un programa de subsidios que otorga el Gobierno Nacional para la adquisición de vivienda nueva urbana, que inició operación en el 2015. Este programa facilita la compra de vivienda en cualquier municipio del país y está dirigido a familias no propietarias, que no hayan sido beneficiarias de algún subsidio familiar de vivienda en el territorio nacional y cuyos ingresos no superen los 4 salarios mínimos. El programa facilita el cierre financiero de los hogares, a través de la asignación de un subsidio familiar de vivienda de 30 salarios mínimos si el hogar tiene ingresos mensuales hasta de dos salarios mínimos, o de 20 salarios mínimos si el hogar tiene ingresos entre dos y hasta cuatro salarios mínimos. El programa otorga además cobertura a la tasa de interés de cinco puntos porcentuales si el hogar adquiere una vivienda de interés prioritario o de cuatro puntos porcentuales si el hogar adquiere una vivienda de interés social. Para acceder a estos beneficios, el hogar debe contar con un crédito hipotecario o una operación de leasing habitacional aprobado. Adicionalmente, a partir del decreto 1533 de 2019 se habilita la concurrencia del subsidio familiar de vivienda con el de

las cajas de compensación para los hogares con ingresos hasta los dos salarios mínimos.

Desde que se inició el programa en 2015 y con corte a junio de 2020, se han asignado 102.842 subsidios, con una tendencia creciente en los años que muestra la consolidación y efectividad que ha tenido el programa. Al evaluar la ejecución del programa por nivel de ingresos se evidencia que en últimos tres años más del 50% de los subsidios se otorgaron a hogares con ingresos mensuales menores a dos salarios mínimos. De manera particular, durante el periodo del Gobierno Duque, desde agosto de 2018 se ha asignado un total de 65.881 subsidios, de los cuales el 63% (41.657 subsidios) han sido para hogares con ingresos mensuales hasta de dos salarios mínimos.

FRECH VIS

El programa de Cobertura Condicionada a la Tasa de interés – FRECH VIS, tiene como objetivo entregar coberturas a la tasa de interés para crédito hipotecario y leasing habitacional durante los primeros siete años de la obligación, para reducir el costo financiero en la adquisición de vivienda nueva de interés social (VIS) o vivienda de interés prioritario (VIP) a hogares con ingresos hasta de 8 salarios



mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). Este instrumento se ha consolidado como un elemento fundamental para facilitar el acceso al sector financiero con un costo menor para la adquisición de vivienda de interés social, ha impulsado una dinámica favorable de las condiciones del mercado de vivienda de interés social y de crédito hipotecario, así como el acceso a vivienda tanto a hogares de ingreso bajos y medios.

Desde enero de 2015 y con corte a junio de 2020, se han entregado un total de 148.117 coberturas, donde el 82% fue para vivienda VIS y el 18% para VIP. Durante el periodo del Gobierno Duque, es decir desde agosto de 2018 hasta junio de 2020, se han entregado un total de 41.458 coberturas, de los cuales el 88% (36.424 coberturas) han sido para la adquisición de vivienda nueva de interés social (VIS) y el restante 12% (5.034 coberturas) para vivienda de interés prioritario (VIP).

Semillero de Propietarios

Semillero de Propietarios es un programa de arrendamiento social que busca ayudar a los colombianos que ganan menos de 2 salarios mínimos, a tener una vivienda digna mediante el subsidio de una parte del canon de arrendamiento y el apoyo al ahorro del hogar. En su doble propósito de facilitar el acceso a una vivienda digna y contribuir a vincular los hogares al sistema financiero formal, el programa Semillero de Propietarios cuenta con dos modalidades: Semillero Arriendo y Semillero Ahorro. La primera modalidad pretende promover la formalización del arrendamiento y ser un vehículo facilitador para acceder a una vivienda digna y la segunda busca impulsar una cultura de ahorro y visibilizar a los hogares ante el sistema financiero con miras a facilitar la compra de vivienda. Semillero de Propietarios cuenta con un marco legal definido los decretos 2413 de 2018 y 2058 de 2019.

Actualmente con corte a junio, el programa tiene 286.349 hogares inscritos en 33 departamentos, 75 gestores inmobiliarios registrados, 1050 viviendas habilitadas y 698 subsidios asignados.

Casa Digna, Vida Digna

Casa Digna, Vida Digna es el programa de mejoramiento integral de viviendas y entornos que lidera el Ministerio de Vivienda en asocio con el Departamento de Prosperidad Social y los gobiernos de las entidades territoriales. El objetivo de este programa es reducir el déficit cualitativo de vivienda mediante la realización de 600.000 intervenciones de mejoramiento para 2022. El programa supone intervenciones en tres componentes: titulación de viviendas, intervenciones de mejoramiento y acciones de mejoramiento de entornos. Las intervenciones propuestas acometen los componentes habitacionales del Índice de Pobreza Multidimensional, a saber: acceso a fuente de agua mejorada inadecuada eliminación de excretas, pisos inadecuados y hacinamiento crítico.

Asimismo, Casa Digna, Vida Digna promueve la nueva agenda urbana introduciendo a la política pública un nuevo concepto de calidad de vivienda desde la política pública: un cambio en el concepto de calidad de la vivienda dentro de la



política pública: construcción de comunidad (con enfoque en participación e inclusión), resiliencia y sostenibilidad.

Por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se tiene como meta 56.600 titulaciones, 55.810 mejoramientos integral de barrios y equipamientos y 112.590 mejoramientos de vivienda. Así, en el primer semestre de 2020 en cuanto a mejoramiento de vivienda para 13 municipios se han registrado 9.332 hogares y 6.257 postulados de los cuales 2.804 han sido habilitados para la realización de sus obras.

En total el programa CDVD en su primera convocatoria está gestionando la ejecución de 8.164 mejoramientos contratados por un valor de \$88.769 millones de pesos y generará hasta 22.609 empleos directos en un plazo de 9 meses para 13 municipios.

A través de estos programas de vivienda se atiende a hogares de ingresos bajos y medios, se aportará a la reducción del déficit habitacional, al cierre financiero para la adquisición de vivienda, así como dinamizar el mercado de vivienda, la generación de valor agregado del sector edificador, la creación de puestos de trabajo y el cumplimiento de las metas del PND 2018-2022.

Parte II: acceso a la vivienda y promoción del sector rural

Según el anexo técnico del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, *“En 2017, el déficit habitacional rural fue de 1,60 millones de hogares (51,63%), de los cuales 95.744 (3,09%) necesitaban vivienda nueva; y 1,50 millones (48,54%) requerían mejoramiento de vivienda (DANE, 2017b) (gráfica III-13). Respecto a estos últimos, el 52,95% registró carencias en acueducto; el 39,82%, en servicio de sanitario; el 21,61%, en estructura de pisos; el 14,79%, en cocina; y el 15,73% reportó hacinamiento mitigable.”*

Posteriormente, a partir del censo nacional de población y vivienda se calculó un déficit habitacional de 36,6% que afecta a más de 5,1 millones de hogares colombianos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020). Dicho déficit fue de 24,8% para zonas urbanas y 80,9% para espacios rurales, esto indica una carencia habitacional 2 veces más crítica en la ruralidad. Asociado a lo anterior se encuentran altos índices de pobreza rural, al respecto para el año 2018 el índice de pobreza multidimensional (IPM) alcanzó un promedio nacional de 19,6%, 13,8% en áreas urbanas y 39,9% en rurales (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020), al igual que el indicador anterior evidencia una incidencia mayor de pobreza rural que triplica la urbana.

En estas condiciones, la mayoría de las viviendas rurales presentan deficiencias que afectan de manera importante la calidad de vida de quienes la habitan. No cuentan con servicios públicos o acceden de manera limitada a servicios como agua para cocinar y recolección de basuras, tienen pisos de materiales precarios, y los hogares se encuentran en condiciones de hacinamiento. Esto se ve agravado en la medida en que *“sus habitantes disponen de menos oportunidades para generar ingresos y su remuneración equivale, en promedio, al 79% de un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV). Además, sólo el 5,2% de los hogares rurales*



dispone de financiación para el desarrollo de sus actividades agropecuarias.” (BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Dado los resultados anteriores que mantienen altas las deficiencias habitacionales de la población rural, surge la necesidad en el proyecto de ley *“Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”*, de contribuir en mejorar las condiciones de habitabilidad, construcción y mejoramiento de la vivienda social en espacios rurales del país, buscando contribuir en la creación de un instrumento que posibilite la reducción de brechas entre las zonas urbanas y rurales, teniendo en cuenta las diferencias en términos de pobreza, educación y acceso a bienes y servicios, que existen entre ambos contextos.

Precisamente la política pública de vivienda rural del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, surge en aplicación de la competencia asignada en el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 que expidió en Plan Nacional de Desarrollo, en virtud de la cual se viene desarrollando un diagnóstico sobre la evolución del subsidio de vivienda desde la normativa y las acciones llevadas a cabo por el Estado en los últimos treinta años, complementando con información directa de las entidades territoriales a partir de la estrategia de consulta regional desarrollada por el Viceministerio de Vivienda.

Este diagnóstico que incluye revisión documental y participación de entidades, comunidades, gremios entre otros, permite afirmar que a pesar de los esfuerzos del Estado por disminuir las altas tasas de pobreza e inequidad que afectan a la población rural del país, los programas de vivienda no han sido suficientes para generar cambios significativos en la calidad de vida de esta población con necesidades habitacionales, tornándose necesaria la construcción e implementación de una política pública de vivienda rural que conjugue aspectos técnicos, sociales, culturales, económicos y ambientales.

A continuación se mencionan brevemente los problemas identificados en los anteriores programas de vivienda: i) asignaciones inadecuadas de recursos, debido a que los subsidios no llegaron a la población pobre con mayores necesidades habitacionales; ii) alta dispersión de subsidios, limitando la generación de economías de escala, aumentando costos operativos y disminuyendo la eficiencia en la ejecución de proyectos de VISR; iii) limitada concepción de la vivienda como infraestructura física, que no vincula ni la participación comunitaria ni las prácticas socioculturales y productivas de quienes la habitan, desconociendo la incidencia de la vivienda como un factor para el desarrollo humano, rural y sostenible; iv) desconocimiento de los efectos que han tenido los programas de vivienda rural en el mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiaria, debido a que no existió un esquema de evaluación articulado a nivel nacional, entre otros aspectos determinantes.

De la situación anterior se desprende la necesidad de contar con una ley de la república que permita ofrecer un enfoque diferencial que garantice la atención de la población rural en su variada particularidad y se garantice la superación de la exclusión social, la marginalidad política, la desigualdad económica, así como que se haga énfasis en la condición especial de vulnerabilidad.



Para el efecto es determinante sentar unos criterios que responden a los problemas encontrados y que al ser implementado permitan contar con una política pública de vivienda rural consolidada, estos criterios son (1) la Eficiencia en la construcción, esto implica aplicar soluciones tradicionales e innovadoras, que garanticen la optimización de los recursos, costos y tiempos de ejecución; (2) el desarrollo progresivo, representado en viviendas que responden a las necesidades y que permiten en forma posterior ampliar o mejorar los espacios cumpliendo con la normatividad vigente; (3) la eficiencia en el modelo operativo, que permita simplificar los procesos operativos, disminuir los actores e intermediarios de la cadena y con un riguroso seguimiento; (4) el diálogo social y participativo, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los beneficiarios fomenta la participación social y comunitario, a su vez promueve el diálogo con entes territoriales y comunidades para identificar las necesidades habitacionales, prácticas socioculturales y productivas que influyen en el uso de los espacios habitacionales de los hogares rurales en los diversos territorios del país. (5) un diseño participativo de las soluciones de vivienda, en dónde las comunidades tengan la posibilidad de participar en el diseño de las tipologías de vivienda rural; y (6) la regionalización de los proyectos, identificando empresas regionales que ejecuten las obras de vivienda rural en su territorio, generando economías de escala y mejorando las operaciones técnicas y logísticas de los proyectos, con pleno estímulo del empleo local.

Dado el bajo desarrollo de infraestructura vial y conectividad, muchas poblaciones rurales quedan por fuera de los programas sociales del Estado. En este contexto, el presente proyecto de ley reconoce dichas dificultades ocasionadas por el aislamiento de algunas zonas del país donde no hay infraestructura vial terrestre y el acceso se da por modo fluvial, aéreo o por cualquier otro medio mecánico o animal, para que se aumente el monto de los subsidios siempre que exista un excesivo costo en el transporte de materiales, debido a la distancia y a las condiciones de difícil acceso.

A su vez se busca dinamizar la fuente de recursos para la vivienda rural, especialmente en la flexibilización en los requisitos de los proyectos de vivienda rural que deban tramitarse mediante el Sistema General de Regalías contando con un proyecto tipo de carácter general, sin sacrificar el cumplimiento de requisitos de viabilidad técnica y financiera.

También se busca la promoción de acciones de financiación de vivienda rural mediante mecanismos de promoción del crédito hipotecario y de leasing habitacional que hoy están habilitados para la vivienda urbana, y que deben ponerse a tono en la competencia rural. Lo anterior a través de la financiación, con cargo al presupuesto de inversión de la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda rural, del costo de las primas y demás gastos asociados a la expedición de garantías que permitan respaldar el acceso a créditos hipotecarios y operaciones de leasing habitacional para la adquisición de unidades de vivienda rural.

Se incluye el valioso aporte de las Cajas de Compensación Familiar en materia de vivienda rural, a través de permitirles que destinen recursos para la compra y/o construcción de vivienda rural en lugares por fuera de su jurisdicción, y se propone una adecuada reglamentación de las condiciones para la inversión privada en



materia de vivienda rural en cualquiera de sus modalidades, como obras por impuestos o a través del mecanismo de las donaciones.

Este articulado propenderá por el despliegue de acciones de coordinación entre actores públicos y privados que permitan focalizar adecuadamente los recursos destinados a atender el déficit habitacional rural que afecta a más de 2,3 millones de hogares del país.

Parte III: ordenamiento y planificación del territorio

Durante el último siglo Colombia ha presentado un acelerado proceso de urbanización. Entre 1951 y 2017 el porcentaje de población urbana aumentó 40%, pasando de 39% a 79%. Con esta cifra, el país supera el promedio de urbanización mundial de 55% y se aproxima al promedio de países de la OCDE que se ubica en 80% (The World Bank, 2018)¹⁴. A diferencia de otros países de la región como Argentina, Chile o Perú que presentan un desarrollo mono céfalo, concentrado en la ciudad capital, Colombia presenta un sistema de ciudades poli-céntrico.

Si bien la región metropolitana de Bogotá concentra alrededor del 25% de la población y genera alrededor del 30% del PIB nacional (Alcaldía Mayor, 2018)¹⁵, estudios realizados desde los años 60 demuestran un esquema de núcleos adicionales configurado por Medellín, Cali, Barraquilla, Bucaramanga, Cartagena y Manizales (DNP, 2014)¹⁶. Adicionalmente y en años más recientes, municipios como Turbo, Soledad, Girón, Mosquera y Yumbo con tasas de crecimiento poblacional del 32%, 32%, 29% y 27% respectivamente, se han configurado como importantes centros urbanos, ampliando la constelación de ciudades del país (DANE, 2018)¹⁷.

Este crecimiento poblacional acelerado y la preponderancia de las ciudades en Colombia han demandado la creación de un sistema de planificación territorial sólido que fomente y dirija el desarrollo urbano planificado. La Ley 388 de 1997 es seguramente uno de los instrumentos de política pública relacionado con el ordenamiento territorial más importante del país. Esta ley establece, entre otros, los principios que orientan el ordenamiento del territorio y contiene las reglas generales con sustento en las cuales las entidades territoriales deben adoptar y revisar sus Planes de Ordenamiento Territorial.

A pesar de los esfuerzos y avances en la política de ordenamiento territorial, esta ha tenido dificultades en su implementación. Si bien todos los municipios del país adoptaron sus Planes de Ordenamiento Territorial posterior a la adopción de la Ley 388 de 1997, actualmente la gran mayoría de estos instrumentos se encuentra desactualizado. De acuerdo con la información recabada por el Ministerio de

¹⁴ Banco Mundial, 2019. *Vivienda Digna Para Todos*. Bogotá D.C.

¹⁵ 2004. *Plan De Ordenamiento Territorial (POT)*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

¹⁶ Departamento Nacional de Planeación, 2014. *Misión Sistema De Ciudades*. Bogotá D.C.

¹⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2020. *Censo Nacional De Población Y Vivienda 2018*. [en línea] Disponible en: <<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>> [Fecha de consulta: marzo 18 2020].



Vivienda, Ciudad y Territorio¹⁸ a la fecha, 951 municipios de un total de 1.103 (86%) tenían sus POT desactualizados, es decir, que vencieron sus vigencias de largo plazo. De estos, 191 han adelantado algún trámite en su proceso de revisión así: 45 en concertación, 53 en formulación, 93 en fase preliminar y diagnóstico.

La débil implementación de los instrumentos de planificación en conjunto con el crecimiento poblacional y su concentración en ciudades han resultado en un proceso de expansión urbana no planificada. Si bien Colombia no tiene una base de datos unificada que dé cuenta precisa del porcentaje de las ciudades originada de manera no planificada, diferentes cifras permiten entender la dimensión de este fenómeno. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” enuncia que en 2017 1.2 millones de hogares habitaban en Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (ADHI) (DNP, 2019)¹⁹. Por su parte, la ONU calcula que el número de personas en asentamientos de origen informal podría llegar a 8,7 millones en 2020, lo que correspondería al 20% de la población urbana (2010)²⁰.

Adicionalmente, Torres estableció que para comienzos del siglo las áreas urbanas de origen informal representaban alrededor del 24% del total del entorno construido de las ciudades (DNP, DDUPA, 2009)²¹. Esta cifra que asciende a más de 30.145 hectáreas, si bien está distribuida en todo el territorio nacional se concentra mayoritariamente en las principales ciudades del país (Marín, 2015.)²².

En resumen, el acelerado crecimiento poblacional en Colombia hace necesario el desarrollo instrumentos de planificación y desarrollo sólidos y de fácil aplicación. Estos instrumentos deben fomentar un desarrollo urbano formal que permita habilitar el suelo requerido para solventar el déficit de vivienda existente y la provisión de servicios e infraestructura de soporte.

Debido a las razones antes expuestas, es necesario ajustar y complementar la Ley 388, sus modificaciones y decretos reglamentarios posteriores. Esto, con el fin de mejorar la aplicabilidad de los instrumentos de planificación, facilitar su implementación y asegurar un desarrollo formal que contribuya a construir un país más equitativo.

El Título III del presente acto legislativo se titula “Planificación y Desarrollo del Territorio”. Este aparte contiene un conjunto de propuestas normativas que tienen como objetivo consolidar una planificación y un desarrollo territorial simple y

¹⁸ Corresponde a información recabada en por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio vía consulta a CAR, Gobernaciones y municipio, en el marco de la asistencia técnica que se presta en materia de revisión de POT.

¹⁹ Departamento Nacional de Planeación, 2018. *Plan Nacional De Desarrollo: Pacto Por Colombia Pacto Por La Equidad 2018-2022*. Bogotá D.C.

²⁰ Departamento Nacional De Planeación, 2019. *Documento CONPES 3977 “Declaración De Importancia Estratégica Del Proyecto De Inversión Implementación Del Programa De Cobertura Condicionada Para Créditos De Vivienda Segunda Generación Nacional, A Través Del Programa Cobertura A La Tasa De Interés Y Del Proyecto Subsidio Familiar De Vivienda Nacional, A Través De Los Programas Mi Casa Ya Y Semillero De Propietarios.”* Bogotá D.C.

²¹ Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental, 2009. *Documento CONPES 3604 “Lineamientos para la consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios MIB”* Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3604.pdf>. En Marín, 2015. *Discurso Sobre Hábitat En La Formulación De La Política Pública De Mejoramiento Integral De Barrios En Santiago De Cali*. Cali.

²² Marín, 2015. *Discurso Sobre Hábitat En La Formulación De La Política Pública De Mejoramiento Integral De Barrios En Santiago De Cali*. Cali.



transparente y que cuente además con sólidos instrumentos de financiación que aseguren un desarrollo urbano sostenible. Estos ajustes e iniciativas normativas buscan garantizar el derecho a la vivienda y un hábitat digno para los colombianos. Para abarcar las diferentes dimensiones de la planificación y el desarrollo territorial, el Título III se compone de tres capítulos: i) Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano, ii) Insumos para la Planificación Territorial iii) y Espacio Público e infraestructura social.

Las disposiciones de este Título contienen un conjunto de soluciones a retos del ordenamiento territorial que se sustentan en necesidades concretas tales como:

Capítulo I: Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

- Optimizar la concertación ambiental en los procesos de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial.
- Fortalecer los instrumentos de captura de valor del suelo para fortalecer las finanzas municipales a través de: la implementación del Catastro Multipropósito.
- Aclarar los contenidos y procedimientos para la formulación y adopción de planes parciales.
- Actualizar las reglamentaciones a las nuevas dinámicas del mercado inmobiliario, dando en muchos casos claridad a través de este instrumento de Ley sobre disposiciones anteriores.
- Promover condiciones para la generación de soluciones de vivienda y equipamientos públicos en los ETCR.
- Precisar las reglas sobre el reconocimiento de edificaciones en asentamientos humanos legalizados.
- Proveer un mecanismo de financiamiento del proceso de acreditación de los profesionales que se dedican al desarrollo de edificaciones, entre otros.

Capítulo II: Insumos para la planificación territorial

- Crear el Sistema Terra para integrar los trámites asociados al sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Crear y consolidar el Observatorio de Dinámica Inmobiliaria (OSDI).
- Fortalecer el Sistema de Información Geográfico para la Planeación y el Ordenamiento Territorial (SIGOT).

Capítulo III: Espacio Público e Infraestructura Social

- Desarrollar los instrumentos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público.

Capítulo I

- 1. Optimizar la concertación ambiental en los procesos de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial**



El numeral 1 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, el cual se ocupa de las instancias de concertación de asuntos ambientales del POT define que el tiempo establecido para la concertación de los asuntos ambientales es de 30 días. La evaluación de esta disposición indicó que este tiempo no es suficiente, razón por la cual muchos municipios no culminan su proceso de revisión. Por esa razón, la modificación del numeral amplía el plazo de concertación de 30 a 45 días.

Esta modificación favorecerá potencialmente a 146 POT que actualmente se encuentran en proceso de diagnóstico y formulación a nivel nacional²³.

Adicionalmente, en el artículo 24 de la **Ley 388 de 1997** se incluye un párrafo con el que se precisa el procedimiento para realizar la concertación ambiental de los POT cuando más de dos autoridades ambientales cuentan con jurisdicción en el municipio o distrito formulador. Actualmente, este procedimiento representa dificultades, debido a que ante la ausencia de una instancia de coordinación, el pronunciamiento individual por parte de las autoridades ambientales genera reprocesos y confusiones en las entidades territoriales. La disposición propuesta llena un vacío normativo al crear un mecanismo para que las dos autoridades ambientales con competencias en el municipio adelanten un solo pronunciamiento que sea integral y congruente, con lo cual se optimizarán los tiempos del proceso y se mejorará su efectividad al clarificar y facilitar la interacción de la entidad territorial y las autoridades ambientales.

Esta disposición impactará positivamente los procesos de revisión y ajuste de los POT de 34 municipios que integran las 6 áreas metropolitanas de Colombia y que cuentan con doble autoridad ambiental. Potencialmente, esta precisión beneficiará también a los municipios integrantes de la Región Metropolitana de Bogotá, en virtud del proyecto de Ley recientemente aprobado por el Congreso de la República.

2. Fortalecer los instrumentos de captura de valor del suelo para fortalecer las finanzas municipales a través de: la implementación del Catastro Multipropósito

El Ministerio, Ciudad y Territorio será la entidad encargada de administrar el Fondo Cuenta de Catastro Multipropósito. El proyecto no tiene personería jurídica y por tanto no modifica la estructura de la administración nacional ni crea entidades nuevas. Sin embargo, la propuesta habilita legalmente al Fondo Cuenta de Catastro Multipropósito para celebrar contratos de fiducia con sujeción a las reglas del derecho comercial y sin ser aplicables las limitaciones contenidas en el Estatuto General de Contratación de la administración pública. Lo anterior permitirá la constitución de patrimonios autónomos, por medio de los cuales se garantizará que los recursos que las entidades de diversa índole aporten al Fondo Cuenta del Catastro Multipropósito tengan un manejo independiente del presupuesto asignado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, asegurando así transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos.

²³ Corresponde a información recabada en por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio vía consulta a CAR, Gobernaciones y municipio, en el marco de la asistencia técnica que se presta en materia de revisión de POT.



Con estas facultades, el Fondo Cuenta de Catastro Multipropósito será un instrumento ejecutor para la implementación de la Política de Catastro Multipropósito que busca aliviar el rezago del país en esta materia (en 2019 únicamente el 5.58% del territorio nacional tenía información catastral actualizada según el diagnóstico del CONPES 3958 de 2019). Además, el Fondo será indispensable para el logro de la meta del Plan Nacional de Desarrollo de actualizar 60% del territorio nacional a 2022 y 100% en el año 2030 (DNP, 2018)

Este rezago, no solo tienen condiciones sociales negativas asociadas con la falta de claridad en la tenencia de la tierra, sino que representa una pérdida en términos fiscales. Según cálculos del DNP los recaudos adicionales por cuenta de la actualización catastral son del orden de 4,1 billones de pesos (DNP, 2018), teniendo un impacto mayor en las ciudades emergentes y en los municipios aglomerados, que alcanzarían hasta un 50% de incrementos una vez se realizan la actualización catastral (cálculos DEUT-MVCT con fuente FUT, 2020).

Fondo Cuenta de Catastro Multipropósito permitirá la integración de diferentes fuentes de financiación para la actualización catastral, incluyendo aportes de cooperación internacional, Presupuesto General de la Nación (PGN) y recursos locales, para consolidar una provisión continua de recursos que financien la actividad catastral, con lo que se asegura un aumento recaudo y acorde con la realidad del territorio.

La propuesta incluye también modificaciones a lo establecido en el **artículo 79 de la Ley 1955 de 2019** en lo relacionado con la responsabilidad de la prestación del servicio catastral. Este artículo define al IGAC como prestador del servicio catastral ante la ausencia de gestores catastrales. Con el artículo propuesto se avanza en la definición y en el nuevo modelo de prestación del servicio público catastral, en la medida en que se incluye un responsable en el ejercicio de dicha atribución pública; lo anterior genera una obligación y una atribución al municipio o distrito para que, en coordinación con la SNR, se pueda exigir del IGAC y de los Gestores Catastrales el adecuado cumplimiento de la gestión en comento.

3. Aclarar los contenidos y procedimientos para la formulación y adopción de planes parciales

El artículo 27 de la Ley 388 de 1997 define del procedimiento para la adopción de los planes parciales. Sin embargo, el artículo requiere de precisiones en varios aspectos, las cuales son hechas en las modificaciones propuestas para fomentar la agilidad, transparencia y la seguridad jurídica en el uso de este instrumento de planeación intermedia.

Dentro de los principales ajustes se tiene: i) se definen las reglas aplicables ante la radicación incompleta del proyecto de plan parcial; ii) se establece la ‘viabilidad’ como el acto administrativo que brinda solidez jurídica a las decisiones de fondo del plan parcial y sobre el cual debe versar el trámite de concertación ambiental; iii) se aclara que las normas ambientales a tener en cuenta en la concertación son las vigentes al momento de la expedición del acto de viabilidad; iv) se precisan las reglas para el ajuste y modificación posterior del plan parcial, así como para los casos de



cambio de norma entre la expedición de la viabilidad y su adopción; v) se refuerza la obligación del alcalde de adoptar el plan parcial una vez surtido el proceso de concertación y vi) y se aclaran las reglas sobre la vigencia de los planes parciales.

Estas modificaciones tendrán impactos significativos tanto en los planes parciales que actualmente se tramitan como en los futuros proyectos. De una muestra de 156 proyectos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se identificaron 36 proyectos cuyo proceso de formulación se ha extendido por más de un año.

Estos proyectos ubicados en Bogotá, Barranquilla, Bello, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Envigado, Floridablanca, Girón, Ibagué, Medellín, Palmira, Piedecuesta, Rionegro, Soacha, y Villavicencio tienen un potencial para la construcción de 166.211 viviendas de interés social, la generación de 559.642 empleos y la atracción de \$ 39 mil millones de inversión.

Adicionalmente, de la muestra de 156 proyectos realizada por el Ministerio de Vivienda, 14 planes parciales han superado, por más de 4 meses, los términos de concertación ambiental establecidos por el Decreto Nacional 1077 de 2015 (Artículos 2.2.4.1.2.3 y 2.2.4.1.1.9), impidiendo la construcción de 54.214 viviendas de interés social, la generación de 151.529 empleos y atracción de \$10.346.664.579.687 inversión.

En lo referente a la obligatoriedad de adopción de los planes parciales posterior a la culminación del proceso de concertación, de los 156 proyectos 4 han superado, por más de 3 meses, los términos establecidos en el Decreto Nacional 177 de 2015 (Artículo 2.2.4.1.3.1). Lo anterior ha impedido adelantar los procesos de licenciamiento y posterior construcción de 10.823 viviendas de interés social, la generación de 36.293 empleos y la atracción de \$2.579.758.522.715 inversión.

4. Actualizar las reglamentaciones a las nuevas dinámicas del mercado inmobiliario, dando claridad a través de este instrumento de Ley sobre disposiciones anteriores

El artículo 117 de la Ley 388 de 1997 actualmente establece que la escritura con la que se incorpora el espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción debe otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo. La modificación propuesta suprime la constitución de la escritura para la transferencia de cesiones (espacio público) como requisito para el otorgamiento del permiso de ventas. Lo anterior evita que se tengan que reversar o devolver cesiones ya incorporadas en los casos en que los proyectos no se ejecutan. Este ajuste actualiza la norma al reconocer e incorporar en ella el modelo de pre-venta en la comercialización de proyectos inmobiliarios que surgió con el objetivo de evitar la acumulación de inventarios de vivienda y asegurar la ejecución de las obras. Se evitan así reprocesos que generan ineficiencias en el desarrollo de los proyectos constructivos.

La modificación del numeral 4 del artículo 101 de la Ley 388 de 1997 solventa el problema de los municipios que no cuentan con lista de elegibles vigente²⁴ que

²⁴ El artículo 21 de la Ley 1796 de 2016 estableció que los alcaldes deben designar a los curadores urbanos de conformidad con el resultado del concurso de méritos que se adelante para estos



sirva para proveer el remplazo de los curadores urbanos que culminen el periodo individual para el cual fueron designados. En los casos en que no se cuenta con una lista de elegibles vigente, la ausencia de Curadores afecta negativamente los trámites de licenciamiento urbanístico y por ende el ciclo de construcción de proyectos de toda índole. La modificación propone la aplicación de la figura de “provisionalidad del curador urbano saliente”, que permita a los Curadores en posesión desempeñar sus labores hasta la designación de un nuevo Curador entrante.

Las modificaciones a los artículos 23 y 24 de la Ley 388 de 1997, referidas a los conceptos de acción y actuación urbanística contribuyen a la seguridad jurídica, al naturalizar jurídicamente los actos administrativos (las clases de licencias urbanísticas) como actos de contenido particular y concreto y advertir sus efectos legales como actos que consolidan situaciones en cabeza de sus titulares; a contrario sensu de las acciones urbanísticas, definidas como actos administrativos de carácter general que no consolidan situaciones jurídicas.

5. Promover condiciones para la generación de soluciones de vivienda y equipamientos públicos en los ETCR

Con el fin de facilitar la construcción de vivienda y la dotación de servicios públicos y equipamientos, permitiendo la consolidación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) en los suelos rurales, se incluye en el proyecto de Ley una disposición titulada “Proyectos de vivienda y usos complementarios en el proceso de reincorporación y normalización”. El objetivo es otorgar condiciones especiales para los ETCR que permitan la construcción de viviendas y equipamientos sociales para la provisión de servicios esenciales sin depender exclusivamente de la revisión o modificación de los POT. Estos procesos, que toman en promedio entre 12 y 40 meses, retrasarían la aprobación de proyectos indispensables en los ETCR ubicados en 24 municipios, de los cuales 16 tienen el POT desactualizado; 5 están en formulación; 2 vigentes y 1 ya revisado.

6. Precisar las reglas sobre el reconocimiento de edificaciones en asentamientos humanos legalizados.

La modificación del artículo 122 del Decreto Ley 2106 de 2019 obedece a la necesidad de aclarar el alcance de su aplicación de acuerdo con las consultas y mesas de trabajo en las que ha participado el Ministerio de Vivienda. Los ajustes son: i) se asigna en el alcalde municipal la competencia para el estudio, trámite y decisión de las solicitudes de reconocimiento de edificaciones en asentamientos humanos legalizados; ii) se establece explícitamente la posibilidad de delegación de esta competencia por parte del alcalde municipal; iii) se incluyen los “usos complementarios” al concepto de edificaciones de vivienda de interés social con el objetivo de incluir dentro de los procesos de reconocimiento las edificaciones que alberguen usos complementarios al residencial.

efectos. Este concurso de méritos será adelantado por el Departamento Administrativo de la Función Pública con apoyo de la Superintendencia de Notariado y Registro.



Finalmente, en virtud de lo previsto en el artículo 110 de la Ley 489 de 1998, la propuesta posibilita que los municipios y distritos puedan suscribir convenios con curadores urbanos para el estudio trámite y decisión de los reconocimientos de las viviendas en asentamientos legalizados. Lo anterior garantizando siempre que el trámite sea adelantado sin costo para el solicitante. Esta es una disposición de altísima relevancia por el impacto práctico que tiene en la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de asentamientos humanos legalizados.

7. Proveer un mecanismo de financiamiento del proceso de acreditación de los profesionales que se dedican al desarrollo de edificaciones, entre otros.

La **Ley 400 de 1997** fijó la obligación de demostrar la experiencia profesional y las calidades de los profesionales que intervienen en el desarrollo de edificaciones y la Ley 1796 de 2016 determinó que el cumplimiento de tales requisitos, es decir, la acreditación profesional, se realizaría a través del Registro Único Nacional de Profesionales. No obstante, estas normas no establecieron los mecanismos de financiación mediante los cuales las entidades encargadas de su implementación podrían llevarlo a cabo, por tal razón, se hace necesario fijar un tributo, en la modalidad de tasa, para su financiación.

Así, atendiendo lo establecido en el artículo 338 de la Constitución Política, el artículo propuesto establece el sistema y método que autorizaría al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a hacer la determinación de la tarifa de la tasa.

El proceso de acreditación incluye tres etapas: i) validación de la experiencia profesional, ii) elaboración e implementación del examen de acreditación profesional, y iii) administración y sostenimiento del Registro Único Nacional de Profesionales Acreditados.

La estructura del proceso de acreditación exige que los recursos provenientes del cobro de la tasa sean manejados mediante instrumentos que garanticen eficiencia y transparencia en su destinación. Por tal razón, se propone la fiducia mercantil como el mecanismo idóneo para realizar el giro de los recursos a las entidades participantes del proceso de acreditación.

Según cálculos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el universo de profesionales que deberán presentar las pruebas de idoneidad y conocimiento de la Ley 400 de 1997 es de aproximadamente 15 mil profesionales. Esta cifra establecida con base en información suministrada por parte del Colegio de Curadores para la ciudad de Bogotá, y con la participación de las demás ciudades en la solicitud de licencias a las curadurías o secretarías de planeación en los últimos 3 años.

En definitiva, este proceso de acreditación profesional tiene por objeto dar alcance a las medidas enfocadas en la protección del comprador de vivienda y al incremento de la estabilidad y seguridad técnica de las edificaciones construidas considerando que, según datos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se expidieron aproximadamente 13.000 licencias en el 2018 y 20.000 en el 2019. La acreditación asegura un mayor rigor en la verificación del personal que interviene en el desarrollo



de los proyectos, mediante la intervención de profesionales expertos e idóneos en el diseño, supervisión y construcción.

Capítulo II

1. Crear el Sistema Terra para integrar los trámites asociados al sector Vivienda, Ciudad y Territorio

El Sistema Nacional de Información en Vivienda y Ordenamiento Territorial – TERRA será un sistema que permitirá realizar estandarizar y controlar el proceso de trámite y expedición de licencias de acuerdo con lo establecido en la normativa nacional y las definiciones particulares de cada una de las entidades territoriales a través de sus POT. El objetivo último es simplificar los procesos de licenciamiento a nivel nacional, recortando sus tiempos y asegurando transparencia en su trámite. Actualmente el trámite de licenciamiento consta en promedio de 15 pasos que se encuentran reglamentados a nivel nacional. Sin embargo, la carencia de sistemas de información se traduce en la incorporación de trámites adicionales por parte de las entidades territoriales y las Curadurías urbanas. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha encontrado un promedio de 60 trámites adicionales a nivel municipal, lo cual se traduce en procesos más largos que generan falta de transparencia y sobrecostos en la cadena productiva del sector vivienda y ordenamiento territorial.

A causa de estas ineficiencias, Colombia ocupó el puesto 89 de 190 en el Índice de facilidad de obtención de permisos para construcción del indicador *Doing Business* del Banco Mundial (2020)²⁵ para el año 2019 descendiendo dos posiciones con respecto a la medición del año anterior. En la medición sub-nacional del año 2017 fue posible evidenciar la heterogeneidad del trámite de licenciamiento en las 32 capitales de departamento del país. Según la información de *Doing Business* (2017)²⁶, el tiempo que toma obtener una licencia de construcción varía entre los 113 hasta los 563 días, según capital.

El Sistema Terra permitirá sistematizar y estandarizar los trámites de licenciamiento del sector de acuerdo con los lineamientos del Decreto Ley Antitrámites 2106 de 2019 y el Decreto 1077 de 2015. Adicionalmente, y de acuerdo con lo establecido en el Pacto por la Descentralización del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el Sistema fomentará la transparencia en la medida que brindará información abierta a la ciudadanía sobre los procesos de licenciamiento. Esto facilitará un control urbano más eficiente, producirá información para el ordenamiento territorial y pondrá a Colombia en la vanguardia a nivel latinoamericano en sistemas de información para la gestión territorial.

2. Crear y consolidar el Observatorio de Dinámica Inmobiliaria (OSDI)

El Observatorio de Dinámica Inmobiliaria (OSDI) permitirá recolectar información sobre: oferta y demanda de productos inmobiliarios, transacciones, avalúos comerciales, hipotecas, costos de construcción y arrendamientos, entre otros. En esta medida, el OSDI facilitará el análisis de datos y permitirá al catastro

²⁵ World Bank. *Doing business 2020*. World Bank Publications, 2020.

²⁶ Doing Business Subnacional Colombia. (2017). *Washington, DC: Banco Internacional para la Construcción y el Desarrollo/Banco Mundial*.



multipropósito acercarse a valores cercanos a la realidad del mercado. Adicionalmente, permitirá a los municipios y las entidades nacionales contar con información para planear mejor su territorio y definir programas y políticas de vivienda más ajustadas a la realidad de sus territorios.

Cuando se alcance una cobertura a nivel nacional, el OSDI podrá integrar y complementar la información generada por diferentes iniciativas existentes. Por un lado, se encuentra la información generada por el DANE a través del Censo de Edificaciones para 55 municipios y que reporta licencias de construcción en el 27% de los municipios del país. Adicionalmente, Banco de la República ha diseñado una metodología para realizar seguimiento al comportamiento de los precios de la vivienda nueva con limitaciones en datos y en especial, en cobertura. En estos procesos de monitoreo y recolección de información participa también, desde el Gobierno Nacional la Superintendencia de Notariado y Registro.

A nivel municipal, algunos municipios se han esforzado ya en consolidar sus propios observatorios, como por ejemplo: El Observatorio Técnico Catastral de Bogotá, OIME en Medellín, Observatorio de Cali, Observatorio Urbano Local del Área Metropolitana de Barranquilla, Observatorio Metropolitano de Bucaramanga, entre otros. Igualmente, el artículo 2.2.2.2.9 del Decreto 148 de 2020, estableció que “los gestores catastrales podrán crear observatorios inmobiliarios (...) con el fin de incorporar las variaciones puntuales o masivas de los inmuebles en la base catastral”, lo cual fomentará la aparición de nuevas fuentes de recolección de información.

Iniciativas privadas incluyen Coordinada Urbana (Camacol) y Galería Inmobiliaria que investigan y rastrean el mercado inmobiliario en el censo de edificaciones que realizan en 125 y 78 municipios, respectivamente.

La integración de esta información a través del OSDI permitirá consolidar un repositorio de datos de diferentes actores, ahorrar costos en los procesos de actualización catastral y brindará la oportunidad de que el país cuente con mayor cobertura para medir los cambios urbanos y de la dinámica inmobiliaria.

Tal y como lo enuncia el artículo, la implementación del OSDI requiere la articulación entre diferentes actores públicos y privados que recopilan información de la dinámica. El respaldo del Gobierno Nacional y el MVCT permitirá facilitar el acceso a la información a través de estrategias de las estrategias de gobierno abierto y ciudades inteligentes.

3. Fortalecer el Sistema de Información Geográfico para la Planeación y el Ordenamiento Territorial (SIGOT)

El Sistema de Información Geográfico para para la Planeación y el Ordenamiento Territorial (SIGOT) es una de las estrategias para fomentar la integración e interoperabilidad de datos del IGAC. La propuesta normativa permite al IGAC requerir y centralizar la información asociada a la planeación territorial de los municipios, distritos y departamentos. En la actualidad no existe una base de datos unificada a nivel nacional y además los instrumentos de planificación e información territorial no están disponibles para la consulta en línea. El SIGOT,



como repositorio de esta información asegurará el acceso a esta información. El SIGOT fortalecido, facilitará también la articulación de instrumentos de planificación en múltiples escalas territoriales y la recolección de información para la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno.

Capítulo III

1. Desarrollar los instrumentos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público

El artículo 7 de la Ley 9ª de 1989 establece:

Artículo 7º.- Los municipios y la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia podrán crear de acuerdo con su organización legal, entidades que serán responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales. Así mismo, podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes anteriores.

Cuando las áreas de cesión para zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente para la ciudad, se podrá compensar la obligación de cesión, en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos, el consejo intendencial y las juntas metropolitanas. Si la compensación es en dinero, se deberá asignar su valor a los mismos fines en lugares apropiados según lo determine el Plan de Desarrollo o Plan de Desarrollo Simplificado. Si la compensación se satisface mediante otro inmueble, también deberá estar ubicado en un lugar apropiado según lo determine el mismo plan.

Los aislamientos laterales, parámetros y retrocesos de las edificaciones no podrán ser compensados en dinero ni canjeados por otros inmuebles.

Sin embargo, el desarrollo de los instrumentos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público es casi inexistente a nivel nacional, con excepción de Bogotá, Medellín y Cali. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha identificado que una de las grandes barreras en la implementación de esta figura es el precario desarrollo normativo al respecto. Adicionalmente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reconoce la carencia de mecanismos flexibles que motiven la participación de la comunidad y los particulares en el mantenimiento, mejoramiento y conservación del espacio público.

Actualmente, las entidades territoriales no cuentan con un marco jurídico a nivel nacional claro y consistente con la jurisprudencia en materia de los instrumentos jurídicos para entregar en administración a terceros los bienes de uso público, no hay claridad frente a la autoridad competente para regular esta materia y no hay



controles desde la ley para un eventual aprovechamiento económico indebido por parte de un particular una vez terminado el plazo del instrumento.

Ahora, con la modificación del artículo 7º de la Ley 9º de 1989, se identifican los instrumentos jurídicos (contratos, convenios y actos administrativos) para la administración por parte de terceros de los bienes de uso público; se determina que son los Alcaldes municipales o distritales los competentes para regular mediante decreto la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público y se presume de derecho que en los actos y contratos que se expidan y suscriban para el aprovechamiento económico del espacio público, se encuentra contenida la cláusula de reversión, la cual operará una vez se extinga el plazo dispuesto en los dichos instrumentos.

A causa de la baja aplicación de estos mecanismos, las entidades territoriales pierden la oportunidad para desarrollar esquemas de operación y manejo de espacio público que permitan generar recursos para su propio mantenimiento, lo cual recae en los presupuestos locales. En Bogotá, de acuerdo con datos de la Defensoría del Espacio Público en el 2016 y 2017 se recaudaron recursos por valor de \$11.714 millones y \$12.387 millones respectivamente. Sumados, estos recursos equivalen al presupuesto asignado a dicha entidad en un año.

Estos recursos provienen de sólo 61 Contratos de Administración y Mantenimiento del Espacio Público, lo que muestra el potencial de este tipo de instrumentos.

Ejemplo del potencial de estos instrumentos son también los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (DEMOS) reglamentados a través del Decreto Distrital 540 de 2018. Los tres proyectos DEMOS adoptados en Bogotá han conllevarán al recaudo de más de 50.000 millones en un lapso de 5 años, que dirigidos para el mejoramiento del espacio público. Adicionalmente, por concepto de la Concesión de Mobiliario Urbano durante 2019, ingresaron a las arcas del Distrito Capital recursos por más de \$7.000 millones de pesos.

En este contexto, la propuesta de modificación del artículo 7º de la Ley 9ª de 1989 llena un vacío jurídico que dificulta a las entidades territoriales lograr el desarrollo de esquemas de aprovechamiento económico del espacio público que garanticen su recuperación, sostenibilidad económica y en últimas, su goce efectivo por parte de la ciudadanía.

Adicionalmente, este mecanismo puede contribuir significativamente a la reactivación del económica Post-Covid. El espacio público es el único en el que pueden cumplirse ciertas actividades garantizando el distanciamiento social y, por tanto, se convierte en una oportunidad para los sectores del entretenimiento y de la gastronomía que son los más afectados para desarrollar su actividad. Al mismo tiempo, constituye una fuente sostenible de recursos para el mantenimiento, mejoramiento y conservación de los espacios públicos aliviando la presión de los presupuestos locales.

TITULO IV: Régimen excepcional de propiedad horizontal para edificios o conjuntos de 5 o menos unidades de vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario.



Las zonas de las ciudades del país que albergan asentamientos humanos precarios inicialmente informales, que han hecho tránsito a la formalización y han sido legalizados por la entidad territorial, vía acto administrativo de legalización o mediante su reconocimiento e incorporación en el plan de ordenamiento territorial respectivo, requieren de un régimen de propiedad horizontal más flexible que permita i) escriturar de manera independiente unidades inmobiliarias que comparten un mismo predio; ii) tener unas normas básicas de cuidado y protección de las zonas comunes más flexibles y acordes a las necesidades de estas viviendas y iii) facilitar el proceso de constitución de un órgano de dirección y administración en este tipo de propiedades horizontales, posibilitando incluso la administración conjunta por parte de los propietarios.

Con este propósito, los 7 artículos de este título flexibilizan algunas condiciones con respecto a la configuración de la propiedad horizontal **en edificios o conjuntos de 5 o menos unidades de vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario**, en los siguientes aspectos:

- Reduce a un 50% los costos de protocolización de la escritura pública de propiedad horizontal.
- Se les exceptúa del trámite para la certificación de la existencia y representación legal de la persona jurídica.
- Se les exceptúa de la constitución de pólizas de seguros contra los riesgos de incendio y terremoto.
- Se deja como potestativo la conformación de la Asamblea General de Copropietarios dando la posibilidad a que se establezcan otros sistemas de toma de decisiones en el reglamento de propiedad horizontal.
- Se flexibilizan las reglas sobre la determinación de las expensas asumirán los copropietarios.
- Se deja como potestativo la creación de un fondo de imprevistos.
- Se flexibilizan las reglas en relación con los órganos de dirección y administración de la propiedad horizontal señalando que bastará con la designación de un administrador, o en su defecto, que los propietarios actuarán como administradores conjuntos.

Finalmente cabe señalar que, de conformidad con lo establecido en el Artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley no genera ninguna erogación fiscal adicional, enmarcando sus objetivos e instrumentos dentro de los presupuestos vigentes de las entidades mencionadas de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Presentado al Honorable Congreso de la República por,

JONATHAN TYBALT MALAGÓN GONZÁLEZ
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio