

 La vivienda y el agua son de todos Minvivienda	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL	Versión: 5.0
		Fecha: 24/12/2020
		Código: GPD-F-01

Entidad originadora:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Fecha (dd/mm/aa):	15 de octubre de 2021
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con las condiciones generales y el procedimiento de evaluación y adopción de macroproyectos de vivienda de interés social nacional y se expiden otras disposiciones"</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

(Por favor explique de manera amplia y detallada: la necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones, por favor no transcriba con considerandos)

el ejercicio de las competencias otorgadas al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 3571 de 2011, la Dirección de Espacio Urbano y Territorial estudia constantemente el régimen normativo vigente en materia de ordenamiento, planificación, gestión y financiación del desarrollo urbano y territorial, lo cual incluye el trámite de las iniciativas de MISN que son presentadas al Ministerio. En dicho proceso, se identificaron oportunidades de mejora a la reglamentación vigente de los Macroproyectos de Interés Social Nacional (Decreto 1077 de 2015), las cuales facilitarán la implementación del instrumento contribuyendo así en la reducción del déficit de vivienda en el país, objetivo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT estima que entre 2022-2030 se iniciarían alrededor de 1.2 millones de unidades de VIS-VIP y 1 millón de unidades No VIS, para lo cual se requiere la habilitación de suelo de cerca de 49.000 en todo el territorio nacional.

Bajo este escenario, una de las estrategias dispuestas en la normativa nacional que contribuye a ese objetivo son los Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN creados por Ley 1151 de 2007¹ modificada por la Ley 1469 de 2011, los cuales son instrumentos de planificación, financiación y gestión del suelo que tienen el fin de “*promover la disponibilidad del suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social*”². Se trata de un conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas que se puede localizar en suelos urbanos, de expansión urbana o rurales, de acuerdo con los lineamientos dados por la Ley.

Los MISN son una herramienta de habilitación de suelo que permite generar proyectos de vivienda de alto impacto para la reducción del déficit de vivienda, mejorar indicadores como espacio público efectivo y cobertura de servicios urbanos, al tiempo que permite a los municipios ajustar, complementar, actualizar las decisiones que sobre planeamiento y crecimiento urbano han sido plasmadas en los planes de ordenamiento territorial vigentes. Lo anterior, mediante un proceso de concertación acotado únicamente a la incorporación de nuevo suelo urbanizable para la generación de vivienda social.

Al momento, en el país se han adoptado 12 MISN de primera generación, no obstante, luego de la reglamentación de los MISN de segunda generación mediante el Decreto 1310 de 2012, no se ha adoptado ningún MISN. Esto, ha llevado al MVCT a evaluar los factores que han impedido la aplicabilidad del

¹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

² Artículo 79, Ley 1151 de 2007.



instrumento en el territorio nacional.

El presente documento muestra cómo se han desarrollado los MISN de primera generación y los principales factores dentro del Decreto 1077 de 2015 que desincentivan la adopción de MISN de segunda generación por parte de entes territoriales y desarrolladores. Finalmente, se habla de los objetivos de la modificación del Decreto 1077 de 2015 para dinamizar el uso de los MISN como instrumento de planificación territorial.

1. 1. Macroproyectos de Interés Social Nacional – primera generación

La Ley 1151 de 2007³ crea los MISN, con el fin de promover la disponibilidad del suelo para VIS y VIP. A partir de ese momento y hasta la expedición de la Ley 1469 de 2011⁴ (es decir que en un periodo de 5 años), se radicaron ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 32 iniciativas de MISN de las cuales 19 fueron archivadas y 12⁵ adoptadas en diferentes municipios del país (denominados MISN de primera generación).

La Tabla 1 señala los 12 MISN que se encuentran en ejecución actualmente. En total, los MISN habilitaron un área bruta de 1.825,21 hectáreas con un potencial de 209.221 soluciones de viviendas, de las cuales 83.077 se han construido a la fecha, es decir un 39.7%. Es importante señalar que el desarrollo de los MISN, dado su tamaño y la dinámica del mercado, se ejecuta en el largo plazo - superior a 8 años.

Tabla 1. MISN de primera generación

Año de adopción	Municipio / Distrito	Nombre	Área bruta (Ha)	Potencial de viviendas	Avance ponderado de ejecución (%)
2008	1. Barranquilla	Villas de San Pablo	133,31	8.871	15%
2009	2. Buenaventura	San Antonio-Ciudadela Nueva Buenaventura	215,25	4.052	33%
2009	3. Cali	Altos de Santa Elena	46,63	5.000	61%
2009	4. Cali	Ecociudad Navarro	67,32	6.000	0%
2008	5. Cartagena	Ciudad del Bicentenario	388,04	65.138	8%
2009	6. Manizales	Centro Occidente San José	98,73	5.974	6%
2008	7. Medellín	Nuevo Occidente	125,86	11.455	87%
2008	8. Neiva	Bosques de San Luis	36,73	3.928	81%
2012	9. Palmira	La Italia	97,07	6.026	89%
2009	10. Pereira	Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo	163,34	13.971	36%

³ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.

⁴ “Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda”; la cual modificó, entre otros, los requisitos y procedimientos a surtirse para la adopción de macroproyectos dando cumplimiento a la sentencia C-149 del 2010 de la Corte Constitucional.

⁵ Inicialmente fueron adoptados 13 MISN adoptados, sin embargo, Ciudadela del Valle – Tuluá perdió fuerza ejecutoria.



2014	11. Piedecuesta	Pienta - Homenaje Comunero al Bicentenario	124,98	17.226	0%
2009	12. Soacha	Ciudad Verde	327,96	51.580	91%

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – 2021.

Las condiciones normativas y financieras que permitieron el desarrollo de los MISN de primera generación eran diferentes a las que define actualmente el Decreto 1077 de 2015. Las principales diferencias se pueden resumir así:

- i. Los MISN de primera generación no requerían ser concertados con la entidad territorial ni ambiental; eran considerados un instrumento de superior jerarquía a los POT. Es decir, una determinante a ser considerada por la entidad territorial al definir sus políticas de ordenamiento territorial y crecimiento urbano.
- ii. Como único requisito para su formulación, los MISN de primera generación debían proveer el suelo para desarrollar un número de viviendas de interés social que no podía ser inferior al 1% del número de hogares existentes en los municipios o distritos en donde se localiza. No incluía requisitos relacionados, entre otros, con: área útil mínima, obligaciones de área destinada a VIP y VIS.
- iii. Los 12 MISN adoptados contaron con aportes del Gobierno Nacional para la construcción de vivienda a través de diferentes programas. En particular, 9 MISN contaron con recursos específicos del Gobierno Nacional para su desarrollo, y en algunos casos esto incluyó obras de urbanismo.

1.2. Macroproyectos de Interés Social Nacional – segunda generación

La Corte Constitucional a través de la sentencia C-149 de 2010, argumentó que “los MISN desplazan las competencias constitucionalmente asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de los POTs, en asuntos de alto impacto para el desarrollo de los municipios o distritos” y en consecuencia declara inexecutable los MISN del artículo 79⁶ de la Ley 1151 de 2007.

Posteriormente, el MVCT reestructura los procedimientos y requisitos de los Macroproyectos y a través de la Ley 1469 de 2011 crea los MISN de segunda generación, los cuales reglamenta con el Decreto 1310 de 2012⁷ compilado en el Decreto 1077 de 2015⁸.

Los principales determinantes de los MISN de segunda generación son:

- Categorías de los MISN: define dos categorías, la primera tiene por objeto definir de los términos y las condiciones de gestión y ejecución de los contenidos, actuaciones o normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial vigente. La segunda, definir las posibles modificaciones de las normas urbanísticas previstas en el plan de ordenamiento territorial vigente para asegurar la viabilidad de la

⁶ “Artículo 79. Macroproyectos de Interés Social Nacional. El Gobierno Nacional en desarrollo de la presente ley podrá definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar los macroproyectos de interés social nacional, y señalar las condiciones para su participación y desarrollo, con el fin de promover la disponibilidad del suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social”.

⁷ “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1469 de 2011 en lo relacionado con los Macroproyectos de Interés Social Nacional”.

⁸ Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.



operación urbana.

- Requisitos mínimos para la formulación de un MISN: i) contar con un déficit cuantitativo mínimo en función su impacto metropolitano o regional, urbano a gran escala o urbano; ii) contar un área útil mínima en hectáreas para los MISN ubicados en tratamiento de desarrollo; y iii) contar con un porcentaje mínimo de suelo útil residencial destinado para proyectos VIP y VIS (ver tabla 2).

Tabla 2. Dimensión de los MISN y porcentajes mínimos de las áreas destinadas a VIP y VIS

MISN según impacto	Déficit cuantitativo de vivienda según censo DANE 2005	Área útil del MISN en tratamiento Urbanístico de Desarrollo		Porcentaje de área útil mínima del MISN destinada actividad residencial	Porcentaje mínimo del área útil para actividad residencial a destinar para VIS Y VIP	
		Área útil mínima en ha	Área útil máxima en ha		VIP	VIS
MISN de impacto metropolitano o regional	Déficit metropolitano o regional total superior a 20.000 viviendas	50	100	50%	30%	20%
MISN de impacto urbano a gran escala	Déficit total municipal o distrital igual o superior a 3.000 viviendas en municipios o distritos de categoría fiscal especial, 1 o 2 o capitales departamentales	30	50	60%	40%	10%
MISN de impacto urbano	Déficit total municipal o distrital igual o superior a 2.500 viviendas en municipios o distritos de categoría fiscal 2, 3,4,5 o 6	10	30	70%	50%	0%

Fuente: artículo 2.2.4.2.2.2 del Decreto 1077 de 2015

Nueve años después de la adopción de la norma de los MISN de segunda generación, se han radicado ante el MVCT únicamente 6 iniciativas (ver Tabla 3). Estas iniciativas pretendían habilitar 493 hectáreas de suelo y desarrollar un potencial de 48.576 viviendas. Sin embargo, cinco de ellas no avanzaron en el proceso de adopción y una se encuentra en etapa de concertación ambiental entre el ente territorial y la autoridad ambiental (MISN Santafé - Cali). Es decir que, a la fecha no existe ningún MISN de segunda generación adoptado.

**Tabla 3. Iniciativas de MINS de segunda generación evaluadas por el MVCT**

Nombre	Fecha de radicación	Observaciones
MISN Ciudad Centro / Ibagué 1 Área bruta: 100,49 ha. Potencial total de viviendas: 5.796 VIP: 1.755	Octubre de 2013	<p>La iniciativa es archivada en abril de 2018 por incumplimiento de requisitos técnicos.</p> <p>El municipio de Ibagué como promotor del MISN contrató a la Lonja de propiedad raíz de Ibagué como estructurador del MISN. La propuesta no se ajustó a los requerimientos establecidos por la normatividad vigente.</p>
MISN Santafé / Cali Área bruta: 164,69 ha. 2 Potencial total de viviendas: 20.000 VIP: 6.600 VIS: 13.400	2014	<p>Transcurrieron 3 años aproximadamente (2014-2017) entre la radicación y la expedición del respectivo acto administrativo de Anuncio. El promotor continuó a la fase de formulación radicando el DTS correspondiente ante el MVCT en abril de 2018. El MVCT, una vez emitió el concepto de viabilidad correspondiente, remitió en el mes de octubre de 2020, la propuesta (DTS y Concepto) al alcalde municipal para que él diera continuidad al proceso de concertación con la autoridad ambiental y otras instancias municipales. A la fecha, continua en fase de concertación.</p>
MISN Marceliano Ossa / Pereira 3 Área bruta: 125,77 ha. Potencial total de viviendas: 8.381 VIP: 2.514	Diciembre de 2015	<p>La iniciativa es archivada en enero de 2019 por desistimiento expreso del promotor.</p> <p>El área de planificación se encuentra localizada en zona de recarga de acuíferos.</p>
MISN La Lllamarada / Yopal 4 Área bruta: 31,20 ha. Potencial total de viviendas: 3.353 VIP: 2.574	Junio de 2016	<p>La iniciativa es archivada en junio de 2017 por desistimiento expreso del promotor.</p> <p>El promotor consideró iniciar el trámite de incorporación al perímetro urbano mediante otro instrumento directamente con la alcaldía municipal.</p>
MISN Berlín / Montería 5 Área bruta: 72,02 ha. Potencial total de viviendas: 16.213 VIP: sin información.		<p>Iniciativa archivada en diciembre de 2016 por desistimiento expreso del promotor.</p> <p>El área de planificación fue presentada para ser incorporada al perímetro urbano de acuerdo con lo previsto en las leyes 1537 de 2012 y 1753 de 2015.</p>
MISN Villa de la Esperanza / Funza 6 Área bruta: 22,05 ha. Potencial total de viviendas: 3.340 VIP: 2.252	Octubre de 2017	<p>La iniciativa es archivada en mayo de 2018 por desistimiento del promotor.</p> <p>Se identifica incumplimiento de requisitos técnicos.</p>

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – 2021.

Con respecto a la iniciativa del MISN Santafé ubicado en la ciudad de Cali cabe mencionar que es la única que al momento ha logrado superar las etapas de prefactibilidad, anuncio del proyecto y formulación. La iniciativa fue presentada al Ministerio en el 2014 y sólo hasta el 2017 fue anunciada, lo cual denota la complejidad del proceso actual de adopción de MISN, sumado a reprocesos con la corporación.



Es importante mencionar que, también incidió en la disminución de iniciativas de MISN de segunda generación, el hecho de que desde el 2012, el Gobierno Nacional haya impulsado otras estrategias para facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a VIS. Entre éstas, la incorporación de suelo a los perímetros urbanos, la cual podía ser realizada por una única vez en el periodo 2015 - 2020⁹, y la implementación del Programa de Vivienda Gratuita¹⁰ (PVG 1 y PVG 2), el cual se lanzó en 2012. Ambas estrategias posibilitaron la habilitación de suelo con procesos y requisitos más sencillos a los definidos para los MISN de segunda generación, para su aprobación y en el caso de PVG, más ágiles en la producción de viviendas.

A continuación, se detallan las problemáticas identificadas en el Decreto 1077 de 2015 que inciden la ausencia de nuevas iniciativas de MISN.

1.2.1 Focalización e impacto de los MISN de segunda generación

El artículo 2.2.4.2.2.2 del Decreto 1077 de 2015 exige que los MISN, en función de su impacto, cuenten con un déficit cuantitativo mínimo el cual estará determinado por el Censo DANE 2005. En el caso de MISN de impacto Metropolitano o Regional el déficit debe ser de al menos 20.000 viviendas; de 3.000 viviendas para los MISN de impacto urbano a gran escala (en municipios de categoría 1, 2, especial y capitales departamentales); y de 2.500 viviendas para los MISN de impacto Urbano (en municipios de categoría 2, 3, 4, 5 y 6).

Sin embargo, el Censo de Población y Vivienda 2018 del DANE permite actualizar y evaluar nuevas dinámicas demográficas, las cuales deberían verse reflejadas en la normativa de los MISN. De hecho, en el Censo 2018, el DANE cambió la metodología de medición del Déficit de Vivienda en Colombia, con el objetivo de alinearse con las recomendaciones internacionales, cumplir la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible, armonizarse con la medición del Índice de Pobreza Multidimensional y reconocer las dinámicas demográficas.

En 2020, un total de 5,1 millones de colombianos se encontraban en déficit habitacional, que corresponde al 31,4%, una reducción de 1,4 pps frente a lo registrado en 2019 (32,8%). Por tipo de déficit, para el total nacional se observa que en 2020 el 8,0% de los hogares se encontraba en déficit cuantitativo y el 23,4% en déficit cualitativo. En la zona urbana el déficit habitacional fue de 21,6%, es decir 2,7 millones de hogares, de los cuales el porcentaje de hogares urbanos en déficit cuantitativo se ubicó en 4,2%, mientras que el porcentaje de hogares urbanos en déficit cualitativo llegó a un 17,4%.

En consecuencia, la conformación de nuevos hogares, las dinámicas urbanas y en general la evolución en las cifras del déficit habitacional en las cabeceras urbanas, hacen necesaria una actualización de los requisitos de los MISN. Para ello se evalúan tanto el cambio en el Censo DANE como los demás requisitos del Decreto 1077 de 2015.

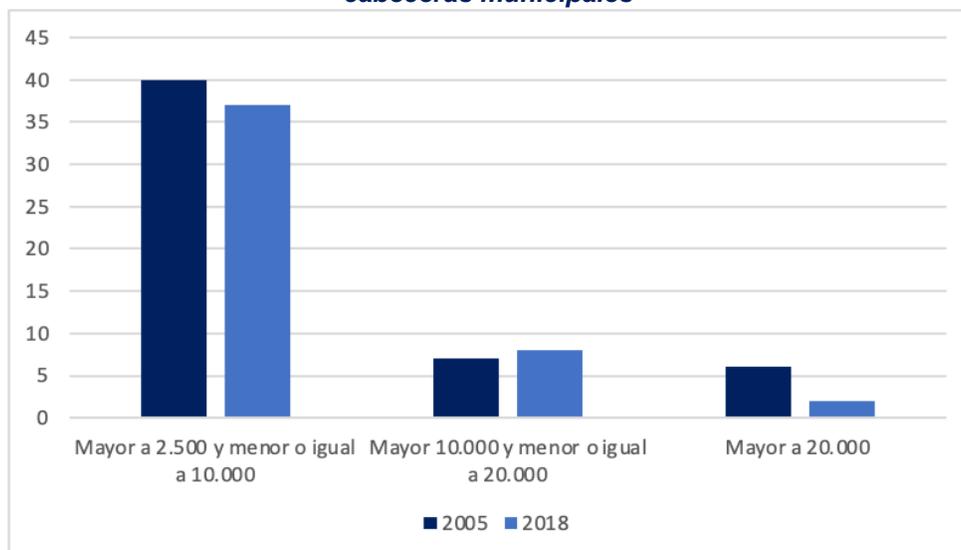
El Gráfico 1, muestra la comparación entre el déficit de vivienda cuantitativo urbano de cabecera del Censo 2005 y el déficit habitacional cuantitativo urbano del censo 2018. El mayor cambio se da en los municipios de con déficit mayor a 20.000 hogares, donde el número de municipios pasa de 6 a 4.

⁹ Leyes 1537 de 2012 y 1753 de 2015.

¹⁰ Artículo 12, Ley 1537 de 2012.



Gráfico 1. Comparación déficit cuantitativo de vivienda Censo 2005 y déficit habitacional Censo 2018 – cabeceras municipales



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – 2021.

Por su parte, la Tabla 4 compara los municipios que podrían formular MISN con los criterios establecidos en el Decreto 1077 en dos escenarios: Censo 2005 y Censo 2018. En todos los casos, en el escenario de Censo 2018 el número de municipios en las categoría se reduce, sin embargo este cambio es mayor en las categorías de impacto metropolitano y regional, y urbano a gran escala.

Tabla 4. Comparación de municipios que podrían formular un MISN - CENSO 2005 y 2018

Impacto del MISN	Número de municipios (Censo DANE 2005)	Número de municipios (Censo DANE 2018)	Municipios que salen
MISN de impacto Metropolitano y regional (déficit metropolitano o regional superior a 20.000 viviendas)	51	41	10
MISN de impacto Urbano a gran escala (déficit igual o superior a 3.000 municipios categoría 1, 2 y ESP y capitales departamentales)	48	37	11
MISN de impacto Urbano (déficit igual o superior a 2.500 municipios categoría 2,3,4,5 y 6)	28	26	2
TOTAL			2

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – 2021.

Es decir que el déficit habitacional mínimo establecido en los impactos definidos en el artículo 2.2.4.2.2.2.2 del Decreto 1077, debe actualizarse, para que responda a las necesidades habitacionales de las principales ciudades y sus aglomeraciones.

Como se mencionó anteriormente, únicamente se han radicado 6 iniciativas de MISN de segunda generación en los municipios de Ibagué, Cali, Pereira, Yopal, Montería y Funza, es decir, que sólo un 7,5%



de los municipios que pueden formular MISN con la norma vigente, lograron radicar una propuesta ante el MVCT. Esto muestra que, si bien es importante actualizar el requisito acorde déficit de habitacional del Censo DANE vigente, existen otros factores que han incidido en la baja participación de entes territoriales en el uso del instrumento.

1.2.2 Dificultades para cumplir las dimensiones mínimas de área útil exigidas en los MISN de segunda generación

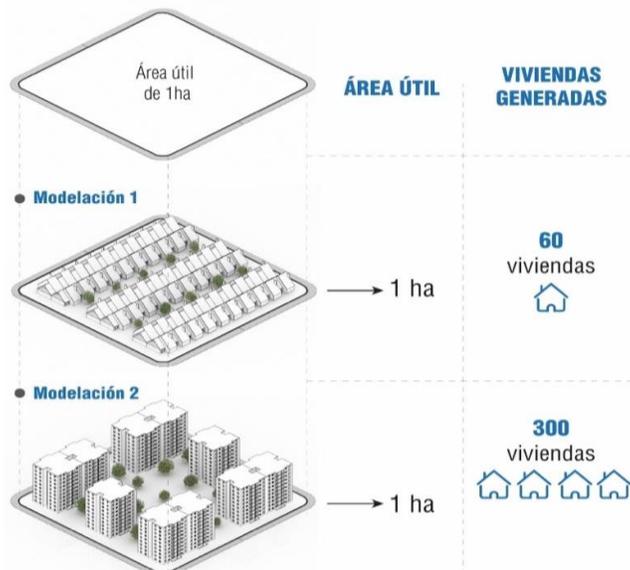
El objetivo de los MISN es atender de manera preferente el déficit de vivienda de los municipios (artículo 2 de la Ley 1469 de 2011), para lo cual es necesario contar con parámetros que maximicen el número de viviendas generadas dadas las restricciones de suelo y las características geográficas de cada municipio. No obstante, dentro de los requisitos definidos en el artículo 2.2.4.2.2.2 del Decreto 1077 de 2015 está el área útil en hectáreas como uno de los principales parámetros a cumplir en la formulación de los MISN. Dicha variable genera dos problemas que se desarrollan a continuación. Por un lado, el área útil no es el único determinante del potencial de viviendas VIP y VIS que puede generar un proyecto. Por otro, desconoce la realidad de las principales ciudades del país que no cuentan con grandes extensiones de suelo disponible para ser urbanizado y/o son difíciles de conectar con el resto de la ciudad.

a. *El área útil de los proyectos no es el único determinante del número de viviendas generadas*

El parámetro de área útil en hectáreas para los MISN, como se plantea en el Decreto 1077 de 2015, no tiene en cuenta que el número de unidades de vivienda depende de la tipología de la vivienda, el número de pisos y la densidad de viviendas propuesta sobre el área útil.

Como ejemplo, la Ilustración 1 muestra la comparación de dos proyectos de vivienda modelados en una tipología unifamiliar y multifamiliar sobre una hectárea de suelo útil. La primera modelación se realizó con viviendas unifamiliares de 2 pisos y la segunda con edificios de vivienda multifamiliar de 10 pisos. Como se muestra en la imagen la primera modelación requiere una mayor ocupación en suelo para el desarrollo de las 60 viviendas unifamiliares. Por el contrario, en la segunda modelación, al requerir una menor área ocupada, es posible aumentar la altura de los edificios multifamiliares permitiendo generar 240 viviendas más sobre la misma hectárea de suelo útil.

Ilustración 1. Comparación de dos proyectos de vivienda sobre 1ha de suelo útil



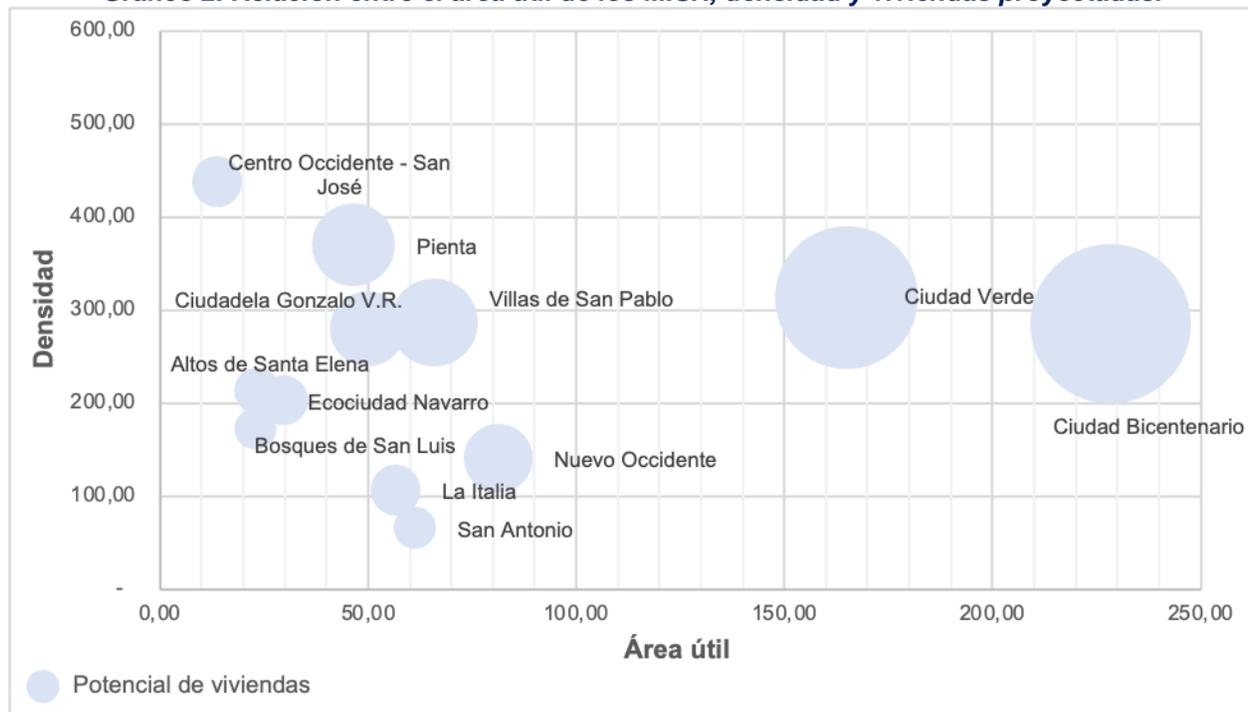


Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – 2021.

En línea con lo anterior, y al revisar la ejecución y desarrollo de las viviendas de los MISN de primera generación, se identificó que el área útil no guarda una relación directa con el número de viviendas generadas por cada proyecto.

El Gráfico 6 muestra la relación entre el área útil de los MISN, la densidad de cada proyecto y el potencial de viviendas (tamaño de la burbuja). Por ejemplo, en los MISN de La Italia en Palmira (Valle del Cauca), Ecociudad Navarro en Cali (Valle del Cauca), y Centro Occidente – San José en Manizales (Caldas), tienen un potencial cercano a las 6.000 unidades de viviendas (tamaño de la burbuja) que no corresponde necesariamente al área útil sobre la que se planificaron estas viviendas. Así, mientras que La Italia tiene un área útil de 56.6ha y 6.026 en viviendas proyectadas, San José cuenta con 13.6ha útiles sobre las cuales se han proyectado 5.974 viviendas en tipología multifamiliar con densidades más altas.

Gráfico 2. Relación entre el área útil de los MISN, densidad y viviendas proyectadas.



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – 2021.

La experiencia de los MISN, muestra que las variables más significativas al momento de determinar el número de viviendas, y el mayor impacto que puedan tener en la reducción del déficit de vivienda, están relacionadas con la densidad y tipología de las viviendas propuestas y no con el área útil sobre la cual se localizan. En este sentido, la Nueva Agenda Urbana¹¹ también hace un llamado para que los municipios fomenten el desarrollo de marcos espaciales urbanos que lleven a un nivel adecuado de compacidad, densidad, policentrismo y usos mixtos.

Finalmente, es importante mencionar que la decisión sobre mayores densidades debe corresponder a los modelos de ocupación que cada municipio ha previsto mediante su Plan de Ordenamiento Territorial y en

¹¹ Suscrita como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III- de 2016.



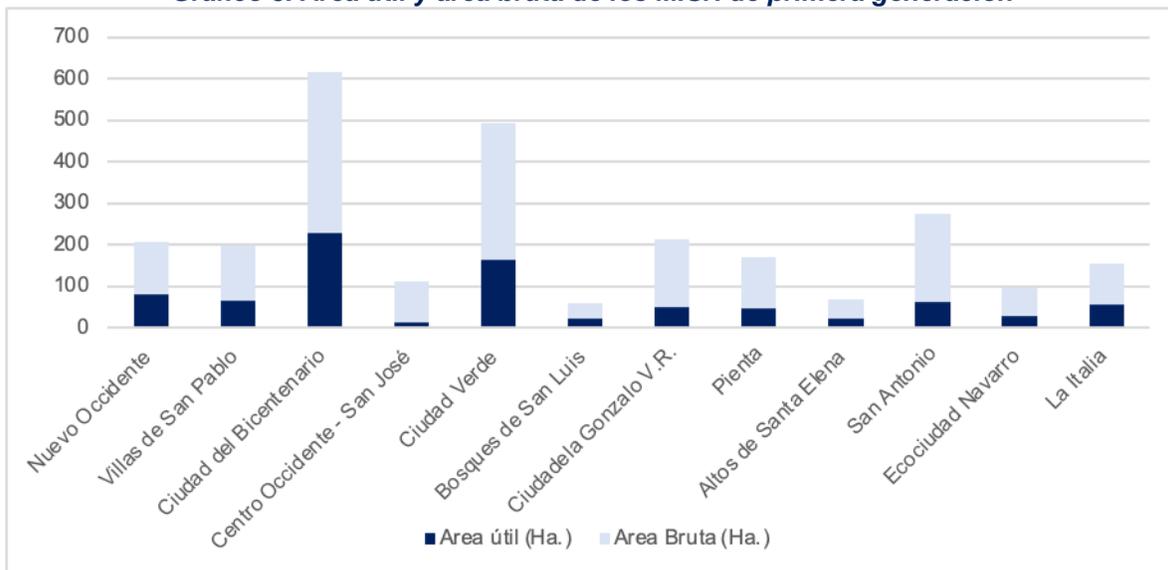
cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 388 de 1997. Los municipios también pueden establecer regulaciones en sus instrumentos de planificación para evitar las externalidades negativas de las altas densidades, como el tráfico o la sobreutilización de equipamientos y espacios públicos.

b. Dificultad de los municipios en encontrar predios que cumplan con las áreas útiles mínimas exigidas

El Decreto 1077 de 2015 fija como dimensiones mínimas a los MISN los siguientes parámetros: 50 ha. de área útil para MISN de impacto metropolitano o regional; 30 ha. de área útil para MISN de impacto urbano a gran escala; y 15 ha. de área útil para MISN de impacto urbano. Lo expuesto implica que el promotor del MISN deba consolidar un área total o bruta por desarrollar mucho mayor al área señalada como útil la cual garantice el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas (cesiones públicas para parques, equipamientos), descontar las áreas protegidas que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal y afectaciones por otros conceptos (reservas viales, líneas de alta tensión, entre otras) si las hubiere, y desarrollar los soportes urbanos que determinan la funcionalidad del proyecto (vías).

En el siguiente gráfico muestra el porcentaje del área útil sobre el área bruta de los MISN de primera generación, la cual en promedio es de un 45,6%. Es decir que, se requiere casi el doble del área útil exigida para formular un MISN. Es así como se puede concluir que para generar las áreas útiles mínimas exigidas por la norma actual se requiere un área bruta de aproximadamente 100 ha. para desarrollar MISN de impacto Metropolitano o Regional; 60 ha. para MISN de impacto Urbano a gran escala y 30 ha. para MISN de Impacto Urbano.

Gráfico 3. Área útil y área bruta de los MISN de primera generación



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – 2021.

Dentro de los 84 municipios que podrían formular MISN actualmente, ciudades como Medellín, Bucaramanga, entre otras, tienen unas características geográficas particulares y complejas (desarrollos en ladera, o rodeadas de elementos de la estructura ecológica principal, por ejemplo) que restringen la posibilidad de contar con predios que, sumados o individuales, consoliden extensiones de 100, 60 y 30 hectáreas brutas. Esto que dificulta que este tipo de municipios puedan implementar MISN como instrumentos alternativos para la habilitación de suelo y reducción del déficit cuantitativo de vivienda.



El caso de Medellín ilustra la complejidad que tiene una ciudad con poco suelo disponible para atender su déficit habitacional. De acuerdo con el Censo 2018, la capital antioqueña tiene un déficit habitacional cuantitativo de 16.509 hogares, que en el contexto del Área Metropolitana suma 27.026 hogares en déficit. Con la norma vigente, Medellín podría formular MISN de impacto Metropolitano o Regional o de impacto Urbano a gran escala, y para ello requeriría un área bruta mínima de 100 o 60 hectáreas. Sin embargo, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, adoptado mediante Acuerdo 48 de 2014, el municipio solo cuenta con 21 polígonos en los que podría habilitar suelo para el desarrollo urbano: 6 de ellos- que suman 164 ha. y tienen un área promedio por polígono de apenas 27ha.- localizados en suelo de expansión urbana; y 15 -que suman 210 ha. y tienen un área promedio por polígono de 14ha.- en suelo urbano. Se trata de polígonos con área insuficiente, según los requisitos actuales, para realizar un MISN en una de las ciudades más importante del país.

c. Mayor presión en el uso del suelo en ciudades de más de un millón de habitantes

Estudio sobre los precios tope de la Vivienda de Interés Social en Colombia realizado por Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en 2019, encontró que, desde la perspectiva del negocio inmobiliario, el suelo representa entre el 19% y el 30% de los costos de la vivienda de interés social, siendo éste el segundo rubro con mayor peso después de los costos directos (que en promedio constituyen el 56%). El mismo documento identifica que en ciudades de más de un millón de habitantes y sus aglomeraciones existe una mayor presión en el valor del suelo, lo cual genera dificultades en la provisión de vivienda de interés social.

Si bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por la Equidad, Pacto por Colombia” ajustó los topes de VIS y VIP, dicha medida debe estar acompañada de procesos de habilitación de suelo, subsidios, incentivos a la construcción, entre otros, como lo señala el estudio citado anteriormente. En este sentido, es importante generar medidas diferenciadas que permitan aliviar la presión en el uso del suelo en las principales áreas urbanas del país.

Por otro parte, los MISN pueden reducir la presión que genera el valor del suelo en el precio de las viviendas dado que los suelos rurales o de expansión urbana, susceptibles de ser urbanizados conforme las características permitidas para su ocupación sostenible sobre el territorio han presentado ventajas sobre otras categorías de suelos en la producción de vivienda. La estructura de costos de los proyectos formulados en esta clase de territorios tiene una incidencia del valor del suelo menor que favorece la producción de VIP y VIS, incluidas las calidades urbanísticas provistas de grandes desarrollos urbanos.

Sustento de lo anterior, en la Tabla 5 se presentan dos escenarios de MISN de primera y segunda generación, los cuales se encuentran en etapa de modificación normativa y concertación ante la autoridad ambiental, respectivamente. El ejercicio consiste comparar el valor inicial del suelo¹² con el valor final¹³ (es decir una vez adoptado el MISN).

En ambos casos, el incremento en el valor de suelo es significativo, por lo cual se puede inferir que al momento de desarrollar un MISN los promotores tienen dentro de su estructura de costos una menor

¹² Decreto 1077 de 2015. Artículo 2.2.4.2.1.2.4. Anuncio de los MISN. La etapa de anuncio de los MISN, ordenan la práctica de avalúos de referencia, que determinen el valor del suelo previo al anuncio de la acción urbanística, los cuales deberán tener en cuenta la normativa vigente, según la clasificación del suelo en el que se encuentre, descontando en todo caso, cualquier expectativa relacionada con la adopción de la norma de MISN.

¹³ Una vez formulado MISN, se analiza la valorización del suelo conforme la acción urbanística promovida y se determina el “Valor Final”.



participación del valor del suelo frente a otro tipo de suelo como el urbano o de expansión.

Tabla 5. Valores del suelo inicial y final en MISN

MACROPROYECTO	VR. INICIAL DEL SUELO (Anuncio)		VR. INICIAL DEL SUELO ACTUALIZADO (Año 2020)	VR. FINAL DEL SUELO BRUTO (Año 2020)
MISN 1G – Ciudad del Bicentenario Cartagena – Bolívar Potencial de vivienda: 41.237 und. Vip: 9.133 (22,15%) Vis: 26.173 (63,47%) No Vis: 5.932 (14,38%)	\$14.000 m ²	Clasificación original del suelo: Rural Año 2008	\$22.419 m ²	(*) \$ 140.786 m ²
MISN 2G – Santa Fé Santiago de Cali – Valle del Cauca Potencial de vivienda: 20.000 und Vip: 6.600 (33%) Vis: 8.000 (40%) No Vis: 5.400 (27%)	\$15.500 m ²	Clasificación original del suelo: Rural Año 2018	\$16.602 m ²	(**) \$ 135.164 m ²

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2021

(*) Valor residual del suelo bruto antes de cargas urbanísticas

(**) Valor residual del suelo bruto después de cargas urbanísticas

1.2.3 La exigencia de los porcentajes mínimos de suelo para VIP y VIS no es acorde con la escala e impacto de los MISN

La determinación de los porcentajes mínimos de los MISN destinados para VIP y VIS establecidos en el artículo 2.2.4.2.2.2 del Decreto 1077 de 2015 oscilan entre un 30% y un 50% para VIP y entre 0 y 20% para VIS. Sin embargo, las exigencias mínimas de VIP deben tener un balance entre dos realidades del sector vivienda, por un lado, la dificultad de las familias más vulnerables para lograr el cierre financiero para adquirir vivienda, y por otro, consideraciones de mercado que hacen que el valor de la construcción de las viviendas VIP dificulte el cierre financiero del proyecto.

A continuación, se describen algunas variables que representan la dinámica de la VIP en el mercado.

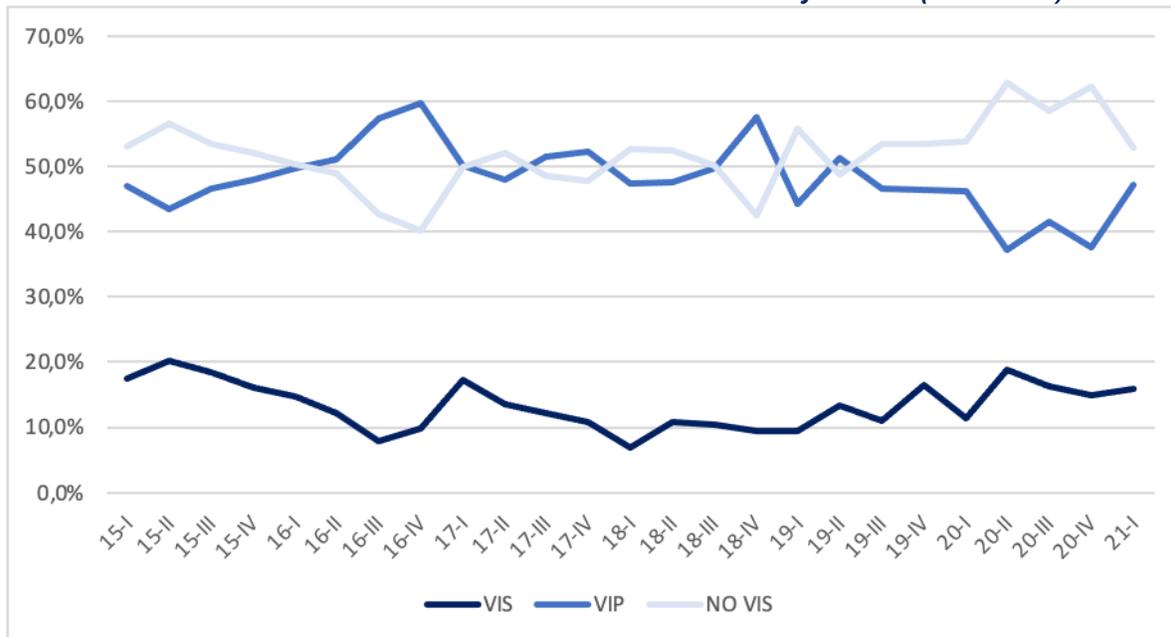
a. *Entre 2015 - 2021 las iniciaciones de VIP han tenido una participación relativamente constante como porcentaje del total de iniciaciones de vivienda.*

Las series históricas de iniciaciones de vivienda reportadas por el DNP muestran que en el periodo 2015-2021 un 13,2% de las iniciaciones de vivienda en el país fueron VIP, dicho porcentaje se ha mantenido relativamente constante. Por su parte, en los últimos años la VIS ha mostrado un mayor dinamismo, superando incluso las iniciaciones de No VIS (ver Gráfico 4). Particularmente, en el caso de la VIS, los subsidios de vivienda del Gobierno Nacional, la concurrencia de subsidios y los nuevos topes establecidos para el precio de estas viviendas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto



por la Equidad” han sido suficientes para garantizar el dinamismo del segmento.

Gráfico 4. Series trimestrales de iniciaciones VIP-VIS y NO VIS (2015-2021)



Fuente: DNP, cálculos Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – 2021.

En mesas de trabajo realizadas con diferentes constructores de proyectos de vivienda consultados por el MVCT, éstos manifestaron que las dificultades de la construcción de VIP radican principalmente en el alto valor y escasa disponibilidad del suelo, lo cual incrementa el costo de la vivienda. Pese a que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” incrementó el tope VIP al pasar de 70 SMMLV a 90 SMMLV, el cierre financiero de estos proyectos sigue siendo el principal reto para el desarrollo VIP.

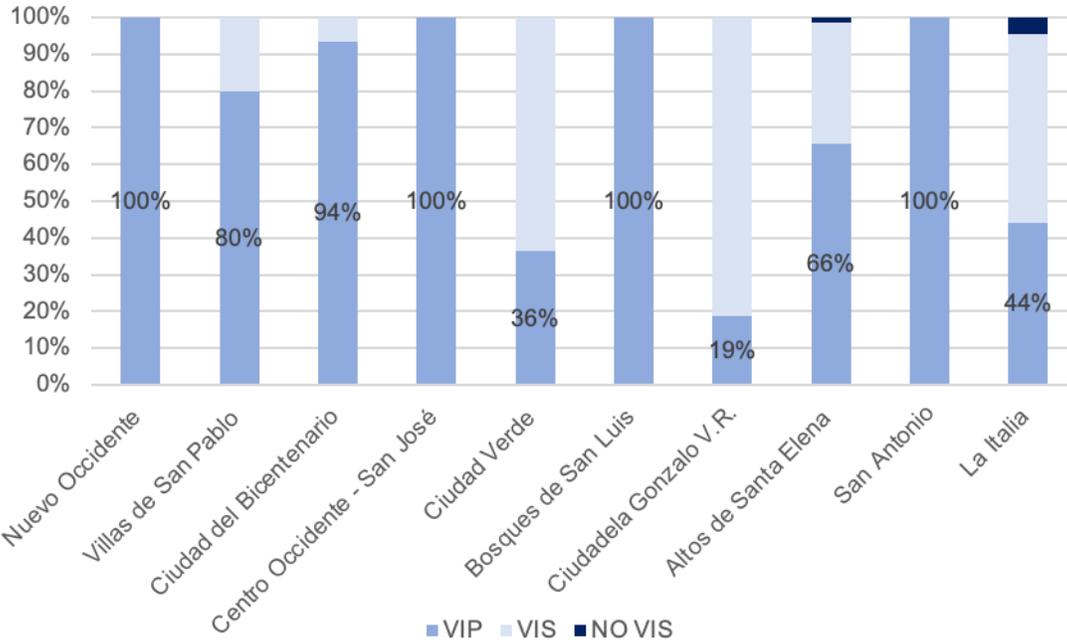
En el caso de los MISN, la exigencia de suelo destinado al desarrollo de proyectos VIP del Decreto 1077 de 2015 oscila entre un 30% y un 50%, muy por encima de la exigencia de otros instrumentos de planeación con mayor uso como lo son los planes parciales y proyectos urbanísticos ubicados en tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana, donde este porcentaje es de un 20%. La alta exigencia de VIP en la normativa actual de los MISN, dadas las condiciones del mercado, es uno de los factores que ha impedido el desarrollo del instrumento.

b. Dinámica de la VIP en los MISN de primera generación

El 53,2% de las viviendas construidas en los 12 MISN de primera generación han sido VIP, como se observa en el Gráfico 5. No obstante, la mayor participación de las VIP en los MISN obedece a que un 41,2% del total de VIPs construidas han sido financiadas en su totalidad con recursos del Gobierno Nacional, y adicionalmente, también han contado con inversión directa de los entes territoriales (ver Tabla 6).



Gráfico 5. Distribución de viviendas VIP, VIS y NO VIS construidas en los MISN



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – 2021.

De las 44.205 VIP construidas en los MISN de primera generación 18.223 fueron financiadas en su totalidad con recursos del Gobierno Nacional a través de programas como; Programa de Vivienda Gratuita – PVG, Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA y Fenómeno de la Niña. De hecho, los MISN Centro Occidente, Ciudadela Gonzalo Vallejo, Altos de Santa Elena y San Antonio – Buenaventura han construido más del 90% de sus viviendas VIP con el aporte de estos programas del Gobierno Nacional (ver Tabla 6).

La construcción de las viviendas VIP en los MISN han recibido recursos de entidades territoriales como: la Alcaldía de Medellín para Nuevo Occidente, la Alcaldía de Barranquilla para Villas de San Pablo; La Alcaldía de Cartagena para Ciudad del Bicentenario; La Alcaldía de Manizales para Centro Occidente – San José; La Alcaldía de Neiva y la Gobernación del Huila para Ciudadela Gonzalo Vallejo; la Alcaldía de Cali para Altos de Santa Elena y la Alcaldía de Buenaventura para San Antonio – Ciudadela Buenaventura.

Tabla 6. Viviendas VIP financiadas con recursos del Gobierno Nacional

Nombre MISN adoptados	Total VIP construidas	Total VIP construidas con recursos de la nación	% de VIP construidas con recursos de la nación
Nuevo Occidente	9.981	4.532	45%
Villas de San Pablo	2.226	1.689	76%
Ciudad del Bicentenario	4.809	2.506	52%
Centro Occidente de Colombia	344	344	100%



San Jose			
Ciudad Verde	17.020	765	4%
Bosques de San Luis	3.185	2.683	84%
Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo	940	881	94%
Altos de Santa Elena	2.000	1.832	92%
San Antonio-Ciudadela Nueva Buenaventura	1.320	1.291	98%
La Italia	2.380	1.150	48%
TOTAL	44.205	18.223	

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – 2021.

c. Ejercicio de cierre financiero para acceder a una vivienda VIP de 90 SMMLV

El presente ejercicio busca determinar los deciles de ingreso de los hogares urbanos no propietarios que alcanzan a realizar el cierre financiero para acceder a una vivienda VIP de 90 SMMLV según supuestos de subsidio a la cuota inicial, ingreso del hogar y cobertura a la tasa de interés.

En Colombia, existen 7,29 millones de hogares urbanos no propietarios, de los cuales 4,22 millones tienen ingresos mensuales inferiores a los 2 SMMLV; 2,05 millones tienen ingresos entre 2 y 4 SMMLV; y 1 millón tienen ingresos mayores a 4 SMMLV (ver Tabla 7).

Tabla 7. Hogares urbanos no propietarios por distribución de ingresos

Ingreso del Hogar	Hogares Urbanos No propietarios
0-2 SMMLV	4.224.921
2-4 SMMLV	2.051.972
> 4 SMMLV	1.009.437
Total Hogares	7.286.330

Fuente: GEIH-DANE 2019.

La Tabla 8 presenta los supuestos del ejercicio de cierre financiero sin tomar en cuenta la cobertura en puntos porcentuales vigente actualmente. Como principal resultado, se tiene que, en el escenario con concurrencia de subsidios, los hogares pagarían una cuota mensual de \$276.126 pesos, permitiendo que de los 4.224.921 hogares urbanos no propietarios que tienen ingresos inferiores a 2 SMMLV, 2.902.919 hogares desde el decil 3 de ingreso puedan acceder al mercado de vivienda formal.

Para el escenario sin concurrencia de subsidios se tiene una cuota de \$438.552 pesos, la cual permite que de los 4.224.921 hogares urbanos no propietarios que tienen ingresos inferiores a 2 SMMLV, 1.413.188 hogares desde el decil 5 de ingreso puedan acceder a la compra de vivienda. Por último, para el escenario 3 en el cual el hogar tiene unos ingresos entre 2-4 SMMLV, se tiene una cuota de \$568.494 pesos que permitiría que de los 2.051.972 hogares urbanos no propietarios que tienen ingresos entre este rango, todos puedan acceder a la compra de vivienda VIP (Gráfico 6)

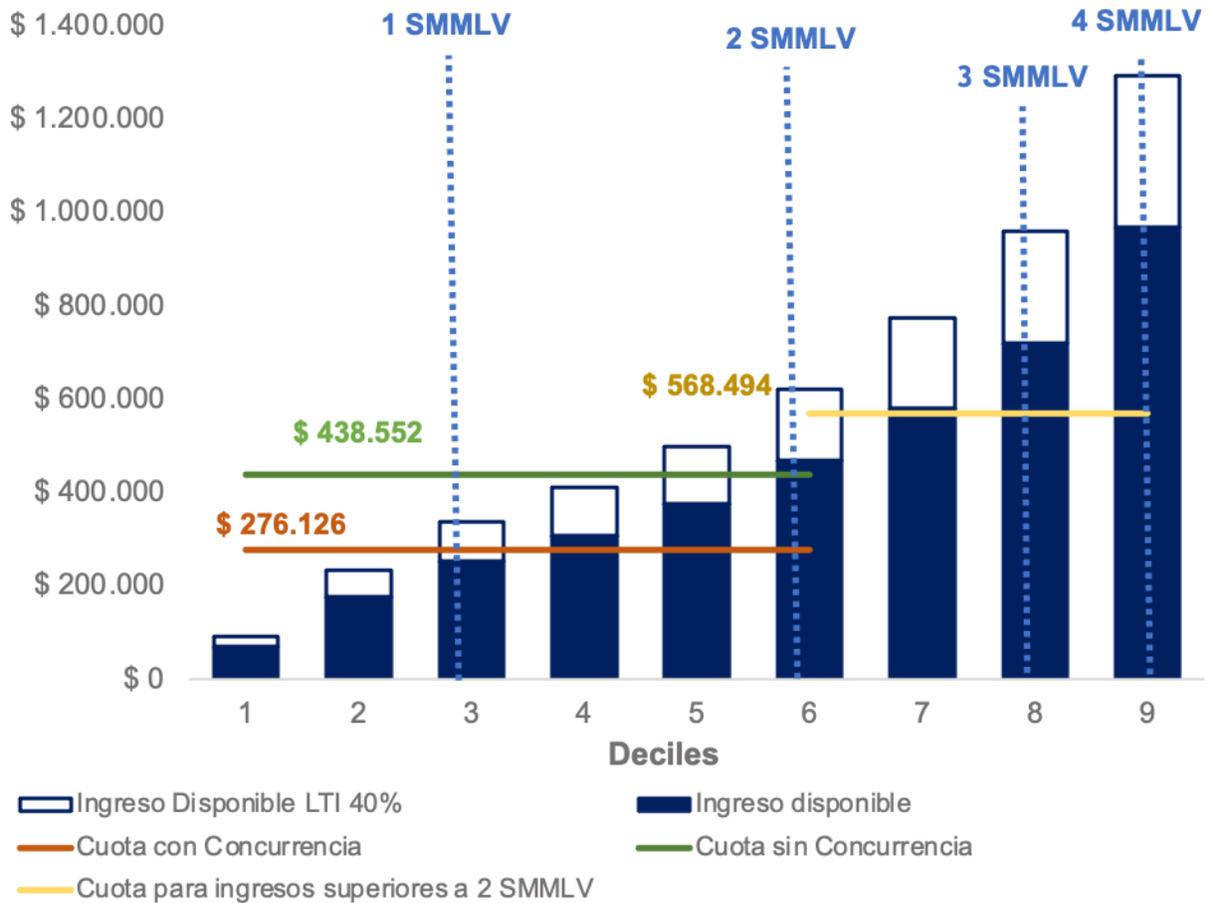
Tabla 8. Supuestos ejercicio de cierre financiero sin cobertura



Variable	Escenario 1 (Concurrencia)	Escenario 2 (Sin Concurrencia)	Escenario 3 (Hogares 2-4 SMMLV)
Valor de la Vivienda	90 SMMLV	90 SMMLV	90 SMMLV
Periodos	240 Meses	240 Meses	240 Meses
Subsidio del Gobierno	20 SMMLV	30 SMMLV	20 SMMLV
Subsidio de la CCF	30 SMMLV		
Ahorros	6 SMMLV	6 SMMLV	
Tasa de interés	10,73% E.A.	10,73% E.A.	10,73% E.A.
Subsidio a la tasa de interés			
Pago mensual del Crédito	\$ 276.126	\$ 438.552	\$ 568.494

Fuente: MVCT con base en la Misión de la Cartera Hipotecaria - 2021.

Gráfico 6. Cierre financiero DSTI para la compra de una vivienda VIP sin cobertura



Fuente: MVCT con base en la Misión de la Cartera Hipotecaria - 2021.

Estos resultados sugieren que, por una parte, al menos el 82% de los hogares urbanos no propietarios (5,9 millones) alcanzan el cierre financiero para una vivienda VIP de 90 SMMLV, si se benefician de la concurrencia



de subsidios entre las Cajas de Compensación Familiar y Mi Casa Ya. Por otra parte, bajo estas mismas condiciones, al menos el 62% de los hogares urbanos no propietarios (4,5 millones de hogares) alcanza el cierre financiero beneficiándose únicamente del subsidio Mi Casa Ya.

1.2.4 Reprocesos en las fases de revisión y concertación con las entidades territoriales, autoridades ambientales

A diferencia de los MISN de primera generación, los cuales eran considerados de superior jerarquía que los POT, para adoptar un MISN de segunda generación se debe contar con la aprobación de las entidades territoriales, y para el caso de los MISN de categoría 2¹⁴, el alcalde municipal o distrital debe liderar la ejecución de las etapas de concertación del proyecto con las instancias competentes¹⁵, así como presentar al Concejo Municipal o Distrital la propuesta de ajuste del plan de ordenamiento territorial, para su aprobación.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 2.2.4.2.2.3.2.2.1 del Decreto 1077 de 2015, la participación del municipio o distrito se realiza únicamente en el marco de la fase de concertación. Esto implica que la revisión del Documento Técnico de Soporte - DTS y sus estudios anexos, por parte de las entidades territoriales y su debido acompañamiento se inicia posterior al anuncio y meses después de la radicación de la formulación de la iniciativa ante el MVCT, e inclusive, después de haber obtenido concepto de viabilidad.

Diagrama 1 - Línea de proceso formulación y adopción de MISN de segunda generación.



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – 2021.

Es decir que, luego de surtir las fases de Prefactibilidad, Anuncio y Formulación del MISN y a pesar de haber contado con los conceptos de viabilidad técnica, jurídica, financiera y ambiental por parte del MVCT y la Corporación Autónoma Regional, si la entidad territorial no manifiesta interés en el proyecto, este se archiva. Incluso, si la entidad territorial manifiesta interés en el proyecto, pero solicita cambios, significará para el promotor la realización de nuevos estudios de soporte en un momento en el que el proyecto se consideraba ajustado a los requisitos normativos. Esto ocasiona reprocesos, atrasos en ejecución y sobrecostos, e impide que se cumpla con los tiempos determinados en la norma, para cada una de las fases

¹⁴ “Macroproyectos Categoría 2. La definición, además de lo previsto en el numeral anterior, de las posibles modificaciones de las normas urbanísticas previstas en el plan de ordenamiento territorial vigente, cuando ello resulte necesario para asegurar la viabilidad de la operación urbana que se adopta con el Macroproyecto. En estos casos, la adopción del Macroproyecto implicará la aprobación previa del concejo municipal o distrital de la modificación de dichas normas, sobre la base de un convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el alcalde del respectivo municipio o distrito acerca de la oportunidad, conveniencia y posibilidad de la nueva solución de ordenamiento”. Num. 2 del artículo 2.2.4.2.2.1.3 Categorías de Macroproyectos. Decreto 1077 de 2015.

¹⁵ Artículo 2.2.4.2.2.3.2.3.1 Instancias de concertación y consulta ante el alcalde del municipio o distrito. Decreto 1077 de 2015.



de acuerdo con lo señalado en el diagrama 1.

Lo anterior, se evidencia en el proceso llevado a cabo para el MISN Santafé en la ciudad de Cali, el cual fue radicado ante el MVCT de acuerdo con los requerimientos establecidos en la Resolución 469 del 2012. Sin embargo, al no contar con la evaluación previa por parte del Distrito, el proyecto no se ajustó a las expectativas técnicas de la entidad territorial, lo que obligó al promotor a complementar los estudios de soporte realizados, generando un sobre costo cercano a los \$250 millones y un retraso de cinco meses en el cronograma inicial. Estos requerimientos incluyeron temas relacionados con el planteamiento urbanístico, el sistema de servicios públicos y la necesidad de complementar los estudios de movilidad, ampliando el área de influencia identificada para el análisis inicial.

En esta misma línea, también es importante revisar la oportunidad en la cual se da la evaluación ambiental por parte de la Corporación Autónoma en fase de formulación para los macroproyectos de categoría 2. El parágrafo 5 del artículo 2.2.4.2.2.3.2.1.2 del Decreto 1077 de 2015 establece que el MVCT enviará a la Corporación Autónoma Regional la documentación para la evaluación ambiental respectiva, sin embargo, el procedimiento para esta categoría de macroproyectos no establece que el pronunciamiento de la autoridad ambiental sea un requisito para iniciar la fase de concertación, ni tampoco se encuentran reglamentados los términos para la expedición del mencionado concepto. Esta situación genera una disyuntiva: se espera, de manera indefinida, a que la autoridad ambiental termine su evaluación del proyecto y envíe su pronunciamiento al MVCT para posteriormente remitir el proyecto a la entidad territorial, o sin recibir pronunciamiento alguno de parte de la autoridad ambiental, el MVCT remite el proyecto previamente viabilizado, a la entidad territorial para que ésta inicie la etapa de concertación ambiental.

Como consecuencia, la evaluación de los documentos técnicos por parte de la autoridad ambiental se traslapa con el proceso de concertación ambiental previsto y el término establecido para dar cierre a la concertación (30 días hábiles) se incumple.

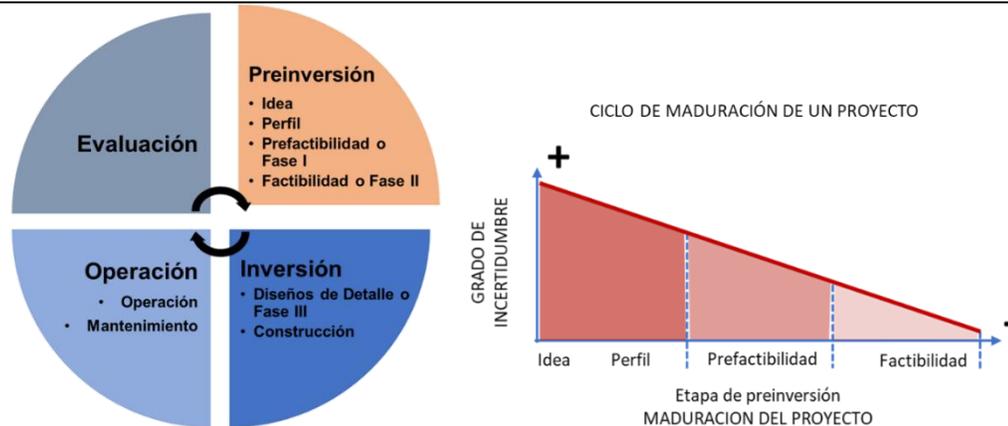
1.2.6 Los contenidos requeridos para la fase de prefactibilidad son considerados excesivos por su alto nivel de detalle técnico

Otros asuntos que inciden en la decisión de formulación de nuevas iniciativas de los MISN de segunda generación están relacionados con los contenidos requeridos para la fase de Prefactibilidad: elaboración de un proyecto urbanístico; estudios de soporte; y la definición de estrategias financieras y de gestión que garantizaran la ejecución y sostenibilidad del proyecto en el tiempo. Promotores, públicos y privados, consultados por el MVCT coinciden en que los contenidos de la etapa de prefactibilidad son excesivos por su alto nivel de detalle técnico, el cual es propio de la etapa de formulación del proyecto.

El ciclo de maduración o de vida de un proyecto, de acuerdo con lo descrito en la *Guía de alcance de entregables de prefactibilidad del Instituto de Desarrollo Urbano*¹⁶ describe las etapas generales que deben ser transitadas por el gestor o promotor del proyecto, hasta su ejecución total y su relación con los niveles de incertidumbre propios del proceso (Ilustración 2)

Ilustración 2. Ciclo de maduración de un proyecto

¹⁶ Guía de alcance de entregables de prefactibilidad – GU-FP-01. Instituto de Desarrollo Urbano. Bogotá, 2019.



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – 2021 con base en IDU 2018.

Como se observa, la fase de prefactibilidad desarrolla con algo más de precisión, la idea y perfil del proyecto, y el tránsito por esta fase representa un grado de incertidumbre medio. En concordancia con lo expuesto, el desarrollo de los contenidos y las actividades que deben adelantarse en esta fase no deben significar grandes inversiones o riesgos, lo que permita al promotor formular diversas alternativas de proyecto a partir del análisis del territorio a intervenir y la consulta de fuentes secundarias, para posteriormente elegir la más favorable o viable para ser desarrollada y detallada en la fase de factibilidad¹⁷ (denominada por la Ley 1469 de 2011 como formulación).

Desde la estructuración de la idea hasta la prefactibilidad del proyecto se elaboran y consolidan contenidos como la descripción general del problema o de la necesidad a resolver, la justificación del proyecto en términos de beneficios considerando la situación con y sin proyecto, se identifica la población beneficiada, se explican los antecedentes más relevantes del proyecto (estudios, planes, proyectos, actos administrativos, etc.) y se hace una explicación general de las características del proyecto, al punto de llegar a una aproximación general e hipotética de diseño urbanístico, sin ofrecer soluciones en detalle (esquema básico).

El alcance descrito anteriormente de la fase de prefactibilidad de un proyecto, contrasta con lo que se solicita en el documento técnico de soporte para la fase de prefactibilidad de un MISN de segunda generación (artículo 2.2.4.2.2.3.1.2. del Decreto 1077 de 2015). Específicamente, en los numerales relacionados con la “Propuesta urbanística preliminar y presupuesto preliminar” se requieren contenidos muy detallados para el nivel de maduración del proyecto, como los siguientes:

- La definición de los sistemas generales del Macroproyecto, tales como el sistema de movilidad, servicios públicos domiciliarios, espacio público y equipamientos;
- Cuadro de áreas que discrimine de forma preliminar el área bruta, área neta urbanizable, área útil, área destinada a infraestructura y cesiones obligatorias de suelo para la red vial local y secundaria, equipamientos colectivos y espacio público;
- Costos directos e indirectos de urbanismo;
- Costos directos e indirectos de construcción de viviendas según el esquema de ventas del MISN;

¹⁷ Glosario, Instituto de desarrollo urbano. Bogotá D.C. <https://www.idu.gov.co/page/transparencia/informacion-de-interes/glosario>



- Cronograma preliminar de ejecución anual de urbanismo y ejecución de viviendas, especificando el número de viviendas a construir;
- Los componentes del reparto de cargas y beneficios, especificando la fuente de financiación de cada una con su respectivo soporte.

La elaboración de los contenidos enunciados en una fase temprana del proyecto como lo es la Prefactibilidad, obliga a los promotores de los macroproyectos (públicos o privados), a incurrir en grandes inversiones en un momento en el que se está estructurando el proyecto, y se debe evaluar principalmente, si existen las condiciones técnicas, jurídicas y financieras que le den viabilidad y posibiliten su maduración en la fase de formulación.

Las iniciativas de macroproyectos de segunda generación que han sido radicadas ante el MVCT, permiten evidenciar que la inversión requerida para la elaboración del Documento Técnico Soporte de Prefactibilidad oscila entre los \$400 y \$500 millones de pesos y el tiempo requerido para su elaboración y posterior validación técnica por parte del MVCT se estima entre 24 y 36 meses. Lo anterior en contraste con los MISN de primera Generación, en donde se estima una inversión inicial de aproximadamente \$100 millones y tiempos de anuncio en promedio de 12 meses.

Algunos casos de estudio que dan cuenta de lo anteriormente mencionado corresponden a los MISN de segunda generación Santafé (Cali) y Marceliano Ossa (Pereira), de los cuales el primero se encuentra actualmente en proceso de formulación y concertación y el segundo fue archivado con posterioridad a la elaboración de Documento Técnico Soporte de prefactibilidad. Adicionalmente se revisó el Macroproyecto de Primera generación La Italia (Palmira) y el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano - PIDU Mirador del Fraile (Candelaria – Valle).

1.3. Conclusiones y objetivos

La habilitación de suelo es esencial dentro de la política de vivienda. Considerando lo expuesto y la necesidad de habilitar suelo para la construcción de vivienda VIS y VIP, y otros usos asociados a la misma con la infraestructura de soporte para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos, resulta prioritario modificar la norma de MISN de segunda generación para con ello impulsar la formulación de nuevas iniciativas. Esta modificación deberá garantizar el cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. Actualizar los requisitos relacionados con las escalas del impacto de los MISN, áreas mínimas, y porcentajes de VIS y VIP definidos en la norma vigente de los MISN para que puedan cumplir con su propósito de tener un impacto significativo sobre el déficit de vivienda.
2. Garantizar la participación de las entidades territoriales desde la etapa de prefactibilidad para alinear los objetivos de política que se requieren para dar viabilidad a los MISN y reducir reprocesos.

Simplificar el proceso de adopción de los MISN para depurar, aclarar, complementar y organizar procedimientos desde la fase de prefactibilidad hasta la adopción

Con la incorporación de los ajustes antes mencionados a través de la expedición del presente decreto, se espera facilitar la implementación de los MISN.



2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El ámbito de aplicación del decreto es nacional, e incluirá al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a los municipios y distritos donde se pretenda implementar un macroproyecto de vivienda de interés social nacional, y a la ciudadanía en general.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política faculta de manera general al Gobierno Nacional para reglamentar las leyes que expida el Congreso de la República.

Por otra parte el párrafo del artículo 5 de la Ley 1469 de 2011 señala que *“El Gobierno Nacional reglamentará los contenidos establecidos en el presente artículo y determinará los requisitos que deberán presentar quienes adelanten la iniciativa del Macroproyecto en cada una de sus fases”*.

Conforme al artículo 1 del Decreto Ley 3571 de 2011 dispone que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio *“...tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico”*. Esto permite justificar la competencia de este Ministerio para la iniciativa normativa propuesta.

Por último, los numerales 2o y 9o del artículo 16 del Decreto Ley 3571 de 2011 asignan la función a la Dirección de Espacio Urbano y Territorial de elaborar propuestas normativas, así:

“Artículo 16. Dirección de Espacio Urbano y Territorial. Son funciones de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial, las siguientes:(...)”

2. Elaborar propuestas normativas en materia de ordenamiento y de planificación, gestión y financiación del desarrollo urbano y territorial. (...)”

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Constitución Política y la Ley 1469 de 2011 se encuentran vigentes, al igual que el Decreto 1077 de 2015, el cual es objeto de modificación a través del presente proyecto normativo.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El presente proyecto normativo incorpora las siguientes disposiciones:

- Modifica los artículos 2.2.4.2.2.2.1, 2.2.4.2.2.2.2 del Decreto 1077 de 2015.
- Modifica el artículo 2.2.4.2.2.3.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015 y adiciona un párrafo al mismo



- Modifica el numeral 8 y adiciona un párrafo al artículo 2.2.4.2.2.3.1.2. del Decreto 1077 de 2015

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

Al respecto se debe destacar que la Corte Constitucional a través de la sentencia C-149 de 2010, argumentó que *“los MISN desplazan las competencias constitucionalmente asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de los POTs, en asuntos de alto impacto para el desarrollo de los municipios o distritos”*, lo cual fue valorado para la modificación propuesta al Decreto 1077 de 2015

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

N/A

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

El presente decreto no genera impacto económico en los destinatarios de la norma.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No se requiere identificar los costos fiscales del proyecto normativo ni la fuente para la financiación, pues en este caso el proyecto no genera impacto presupuestal.

La expedición del proyecto normativo no requiere de Certificado de Disponibilidad Presupuestal.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

Las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto no tienen los referidos impactos.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

N.A.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

N.A.

Informe de observaciones y respuestas

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio

N.A.

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la

N.A.



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Función Pública	
Otro	N.A.

Aprobó:

JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

CAMILO ANDRÉS QUIROZ HINOJOSA
Director de Espacio Urbano y Territorial