

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>15 de julio de 2023</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por el cual se modifica el párrafo del artículo 2.2.6.7.1.1. del Decreto 1077 de 2015 en cuanto al régimen de transición de las medidas de protección al comprador de vivienda nueva"</i>

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

A. Contexto normativo.

El Congreso de la República expidió la Ley 1796 de 2016 *"Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones"*

En esta Ley se crearon las medidas para la protección de comprador de la vivienda orientadas a amparar los perjuicios patrimoniales que puedan causarse a los propietarios que se vean afectados por alguna de las situaciones contempladas en el numeral 3 del artículo 2060 del Código Civil, el cual establece: *"Si el edificio perece o amenaza ruina, en todo o parte, en los diez años subsiguientes a su entrega, por vicio de la construcción, o por vicio del suelo que el empresario o las personas empleadas por él hayan debido conocer en razón de su oficio, o por vicio de los materiales, será responsable el empresario; si los materiales han sido suministrados por el dueño, no habrá lugar a la responsabilidad del empresario sino en conformidad al artículo 2041, <sic 2057> inciso final"*.

La misma Ley, establece normas adicionales en relación con la seguridad de las edificaciones y las condiciones sobre la revisión de diseños y la supervisión técnica de las edificaciones, un registro de profesionales, sumado a un régimen de incompatibilidades para los profesionales intervinientes en este tipo de actividades.

Con base en estas disposiciones se buscó reducir la ocurrencia de alguna de las situaciones previstas en el numeral del artículo 2060 del Código Civil y así, disminuir la necesidad de aplicar los mecanismos de protección a los compradores de vivienda antes citados.

Los mecanismos de resarcimiento mencionados anteriormente fueron reglamentados mediante el Decreto 282 de 2019 en el que definieron tres mecanismos, a saber, fiducia en garantía, garantía bancaria o póliza de seguro, para eventos donde la edificación enfrente amenaza de colapso o ruina debido a fallas estructurales, incumplimiento de las normas de sismo resistencia, defectos en el proceso constructivo, entre otros.

En dicho decreto además se determinó un régimen de transición para que las medidas empezaran a exigirse a los proyectos cuya licencia de construcción en la modalidad de obra nueva fuera radicada en legal y debida forma a partir del 21 de febrero de 2021

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

No obstante lo anterior, entendiendo la situación presentada por la emergencia sanitaria derivada del coronavirus COVID-19 fue necesario expedir el Decreto 1687 de 2020, que adicionó un párrafo al artículo 2.2.6.7.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, modificando el régimen de transición de las medidas de protección al comprador de vivienda nueva de tal manera que las mismas entrarían a regir el 1° de enero de 2022.

Por otra parte, este ministerio emitió la Circular N. 2022EE0045404 del 11 de mayo de 2022, debido a que por la dinámica del mercado se pone en riesgo la viabilidad operativa de los mecanismos de amparo, cuyos hallazgos frente a la figura del supervisor técnico independiente.

Posteriormente, se expidió el Decreto 1606 del 5 de agosto de 2022 orientado a establecer una implementación gradual del mecanismo, de tal manera que el mismo se siguiera aplicando a las ciudades con mayor actividad edificadora y suspendiendo su aplicación a ciudades o municipios de menor tamaño y con menos proyectos urbanísticos.

B. REGISTRO ÚNICO NACIONAL DE PROFESIONALES ACREDITADOS

En este contexto se destaca que la Ley 1796 de 2016 en su artículo 6 señala:

“ARTÍCULO 6o. CERTIFICACIÓN TÉCNICA DE OCUPACIÓN. Una vez concluidas las obras aprobadas en la respectiva licencia de construcción y previamente a la ocupación de nuevas edificaciones, el supervisor técnico independiente deberá expedir bajo la gravedad de juramento la certificación técnica de ocupación de la respectiva obra, en el cual se certificará que la obra contó con la supervisión correspondiente y que la edificación se ejecutó de conformidad con los planos, diseños y especificaciones técnicas, estructurales y geotécnicas exigidas por el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismorresistentes y aprobadas en la respectiva licencia.”

A la certificación técnica de ocupación se anexarán las actas de supervisión, las cuales no requerirán de protocolización. La certificación técnica de ocupación deberá protocolizarse mediante escritura pública otorgada por el enajenador del predio la cual se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria del predio o predios sobre los cuales se desarrolla la edificación, así como en los folios de matrícula inmobiliaria de las unidades privadas resultantes de los proyectos que se sometan al régimen de propiedad horizontal o instrumento que permita generar nuevas unidades de vivienda. (...)”

En el mismo sentido, el párrafo 3 del artículo 2.2.6.7.1.1.5., señala: *“(…) PARÁGRAFO 3. La expedición del mecanismo de amparo estará respaldada por el cumplimiento de las normas técnicas de construcción sismo resistente, la licencia de construcción aprobada y el Certificado Técnico de Ocupación expedido por el supervisor técnico independiente. (...)*”.

Conforme a lo anterior, es necesario que se cuente con supervisores técnicos idóneos para

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

emitir la certificación técnica de ocupación.

Es importante destacar que el artículo 12 de la Ley 1796 de 2016 dispone:

“ARTÍCULO 12. Registro Único Nacional de Profesionales Acreditados. Créase el Registro Único Nacional de Profesionales Acreditados para adelantar las labores de diseño, revisión y supervisión de que trata la Ley 400 de 1997, el cual será administrado por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (COPNIA) y tendrá como insumo la calificación del examen de acreditación, que se realizará de acuerdo con los términos y condiciones que establezca el Reglamento Colombiano de Construcciones Sismorresistentes; y el reporte de sanciones suministrado por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería (Copnia) y el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares (CPNAA). El registro contará con un portal web de público acceso”.

En atención de lo anterior es necesario implementar el mencionado registro único de tal manera que los enajenadores o constructores, las entidades financieras y los compradores puedan verificar la idoneidad de los profesionales que ejercerán la supervisión técnica.

Este mecanismo requiere de una Ley que determine la manera en el que será financiada su implementación y su sostenibilidad la cual aún no se ha expedido.

C. DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

El artículo 51 de la Constitución Política establece 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”.*

En aras de dar cumplimiento a este artículo, la oferta de vivienda debe incentivarse y procurarse en todo el país de tal manera que los habitantes de todo el territorio puedan continuar con la posibilidad de adquirir una vivienda. En esta medida, y en aras de dar cumplimiento al precepto constitucional de igualdad, el estado debe procurar que la oferta de vivienda no se vea limitada a las principales ciudades del país.

En consecuencia, si la aplicación de una norma puede generar que en las aglomeraciones menos cercanas las ciudades capitales se desincentive la construcción y enajenación de vivienda deben adoptarse medidas que impidan esta desigualdad.

Por otra parte, en enero de 2023 el Banco Mundial emitió el informe *“Perspectivas económicas mundiales”*¹ de lo cual se concluye que la economía mundial *“...se está desacelerando*

¹ El mencionado informe del Banco Mundial puede ser consultado en la pagina web de esta entidad, en el enlace: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/254aba87-dfeb-5b5c-b00a-727d04ade275/content>.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

marcadamente debido a la elevada inflación, el aumento de las tasas de interés, la reducción de las inversiones y las perturbaciones causadas por la invasión de Rusia a Ucrania".²

Así mismo, en el análisis específico para América Latina, se señala la siguiente perspectiva general³:

"Perspectivas: *Se espera que el crecimiento de América Latina y el Caribe se desacelere marcadamente hasta el 1,3 % en 2023, para recuperarse un poco, al 2,4 %, en 2024. Esta desaceleración refleja tanto los esfuerzos de las autoridades monetarias por controlar la inflación como los efectos secundarios de un panorama mundial poco auspicioso. Se prevé que con el crecimiento algo lento de Estados Unidos y China se reduzca la demanda de exportaciones, mientras que el aumento de las tasas de interés estadounidenses probablemente implique que las condiciones financieras seguirán siendo restrictivas. Las proyecciones indican que la lentitud del crecimiento mundial incidirá en los precios de los productos básicos, lo que debilitará la relación de intercambio de América del Sur. Según las previsiones, la inversión regional disminuirá este año como consecuencia del aumento de los costos del financiamiento, la escasa confianza empresarial y la fuerte incertidumbre normativa".*

En relación con Colombia, el mismo documento establece que *"Después de aumentar el año pasado, también se espera que el crecimiento en Colombia se desacelere marcadamente, hasta llegar el 1,3 % este año."*

Adicionalmente, en lo corrido de 2023, el sector vivienda ha experimentado una marcada desaceleración, el valor agregado del sector de la construcción se contrajo -3,1% en el primer trimestre de 2023, siendo esta la única actividad productiva con crecimiento negativo en el periodo. Así mismo, en el año corrido enero-mayo se vendieron 53.559 unidades, siendo el segundo nivel más bajo de ventas en el histórico para los primeros cinco meses del año.

Así mismo, la coyuntura inflacionaria del último año ha tenido repercusiones en los costos de construcción. El Índice de Costos de la Construcción de Edificaciones (ICOCED) desde el segundo semestre del 2022 se ha mantenido alto en magnitud, en promedio con una variación anual del 9,6% y un pico de 13,9% en febrero de este año.

El 7 de junio de 2023 el DANE emitió el boletín técnico de Indicadores Económicos Alrededor de la Construcción (IEAC), en el cual se encuentra lo siguiente respecto de las licencias de construcción:

² Esta conclusión puede ser consultada en el siguiente enlace del mismo Banco Mundial <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2023/01/10/global-economic-prospects>. Por otra parte,

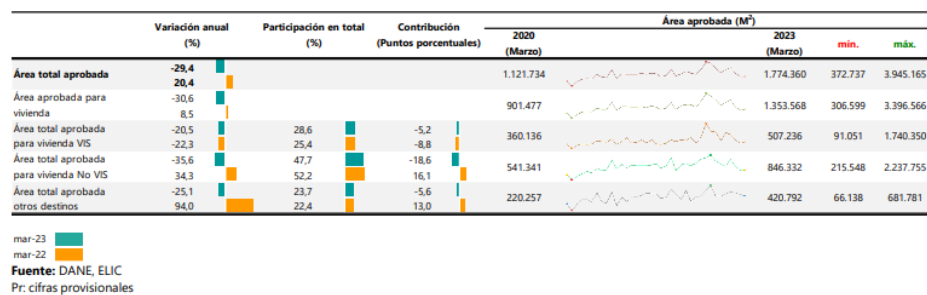
³ <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/c7292ee84f0635b28721419e3b367d0e-0350012023/related/GEP-January-2023-Regional-Highlights-LAC-SP.pdf>

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

2.3 Licencias de Construcción⁵

En marzo de 2023, se licenciaron 1.774.360m² lo que significó un decrecimiento de -29,4% del área total aprobada con respecto a marzo de 2022. El área aprobada para vivienda presentó una disminución de 30,6%, al pasar de 1.951.318m² en marzo de 2022 a 1.353.568m² en marzo de 2023; este resultado contribuyó negativamente con 23,8 puntos porcentuales a la variación total del área aprobada (-29,4%).

Gráfico 9. Variación, contribución y participación anual del área aprobada Cobertura nacional 2020 – 2023^{Pr} (marzo)

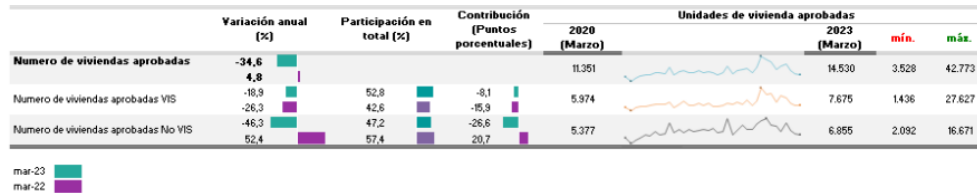


Nota: La diferencia de la suma de las variables, obedece al sistema de aproximación en el nivel de los dígitos trabajados en el índice.
 Mediante el decreto 1467 de 2019 el Ministerio de Vivienda oficializó el cambio en el precio máximo para la Vivienda de Interés social VIS al pasar de 135 (smmlv) a 150 (smmlv) para las viviendas VIS que se ubiquen en 'aglomeraciones' cuya población supera el millón de habitantes. Por otra parte, la Ley 1955 de 2019 en su artículo 85 define que el valor máximo de la Vivienda de Interés Prioritario será de noventa salarios mínimos mensuales legales vigentes (90 smmlv).

En marzo de 2023, se licenciaron 14.530 soluciones de vivienda; 7.675 viviendas de interés social (VIS) y 6.855 viviendas diferentes a interés social (No VIS), lo cual representó una variación en el número de unidades aprobadas para vivienda de interés social de -18,9% y paravivienda diferente de interés social de -46,3% respecto el mismo mes del año inmediatamente anterior.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

Gráfico 10. Variación, contribución y participación anual del número de viviendas licenciadas
Cobertura nacional
2020 – 2023^{Pr} (marzo)



Fuente: DANE, ELIC.

Pr: cifras provisionales

Nota: La diferencia de la suma de las variables, obedece al sistema de aproximación en el nivel de los dígitos trabajados en el índice.

Mediante el decreto 1467 de 2019 el Ministerio de Vivienda oficializó el cambio en el precio máximo para la Vivienda de Interés social VIS al pasar de los 135 (smmlv) a 150 (smmlv) para las viviendas VIS que se ubiquen en 'aglomeraciones' cuya población supera el millón de habitantes. Por otra parte, la Ley 1955 de 2019 en su artículo 85 define que el valor máximo de la Vivienda de Interés Prioritario será de noventa salarios mínimos mensuales legales vigentes (90 smmlv).

El decrecimiento de -29,4% del área total aprobada en marzo de 2023 es explicado principalmente por la disminución del área aprobada en Antioquia (-45,2%), Magdalena (-83,3%), Valle del Cauca (-48,7%), Atlántico (-86,1%) y Tolima (-53,9%), que restaron en conjunto -24,5 puntos porcentuales a la variación total (-29,4%). El área aprobada se concentró en Bogotá D.C (16,8%), y los departamentos de Antioquia (15,1%) y Cundinamarca (14,3%).

Conforme a esta información, el licenciamiento en las ciudades en Departamentos como Atlántico, Valle del Cauca, Antioquia Tolima y Magdalena se presentó un decrecimiento de las áreas aprobadas, y se observa un decrecimiento nacional en materia de licenciamiento para vivienda, ya sea vivienda de interés social (VIS) o vivienda no VIS.

Esto permite concluir que para Bogotá D.C., Medellín y sus aglomeraciones es viable mantener la aplicación de las medidas de protección a los compradores de vivienda, entre tanto la reducción de licencias de construcción en los demás municipios se ha disminuido considerablemente impactando la oferta de vivienda de interés social y prioritaria, afectando así las políticas orientadas a la vivienda digna.

Vale la pena destacar que esto no implica que los compradores en estos municipios o distritos quedé completamente desprovistos de protección, en la medida que, en todo caso, esto no exime a los constructores del cumplimiento de las demás normas relacionadas con el licenciamiento, la construcción sismorresistente, la obtención de certificado de ocupación, el control urbano, ni las garantías y seguros contemplados en las normas civiles y comerciales.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)

El ámbito de aplicación del decreto es nacional. La presente modificación va dirigida a los enajenadores de vivienda, constructores y entidades financieras que participan en el proceso de implementación de los mecanismos de amparo dirigidos a obra nueva.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

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.

El artículo 8 de la Ley 1796 de 2016 facultó al Gobierno nacional para reglamentar la obligación a cargo del constructor o enajenador de vivienda de amparar los perjuicios patrimoniales causados a los propietarios de vivienda nueva.

Los numerales 2o y 7o 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. (...)

7. Apoyar la formulación de las políticas y la regulación en materia de renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, espacio público, equipamientos colectivos y lo relacionado con la articulación de la movilidad urbana y el ordenamiento urbano y territorial. (...)”

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Ley 1796 de 2016 se encuentra vigente, 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 modifica las siguientes disposiciones:

- Modifica párrafo del artículo 2.2.6.7.1.1 del Decreto 1077 de 2015.
- Adiciona un párrafo 2 transitorio al artículo 2.2.6.7.1.1 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)

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
 Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

<p>No hay jurisprudencia aplicable a casos similares.</p> <p>3.5 Circunstancias jurídicas adicionales</p> <p>No se identifican.</p>	
<p>4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere) <i>(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)</i></p> <p>El presente decreto no genera impacto económico en los destinatarios de la norma.</p>	
<p>5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere) <i>(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)</i></p> <p>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.</p> <p>La expedición del proyecto normativo no requiere de Certificado de Disponibilidad Presupuestal.</p>	
<p>6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere) <i>(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)</i></p> <p>Las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto no tienen los referidos impactos.</p>	
<p>7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)</p>	
<p>ANEXOS:</p>	
<p>Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i></p>	<p><i>(Marque con una x)</i></p>
<p>Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i></p>	<p><i>(Marque con una x)</i></p>
<p>Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los)</i></p>	<p><i>(Marque con una x)</i></p>

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

<i>ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>