

## OBLIGATORIEDAD DE LA PROVISIÓN DE SUELO PARA VIS/VIP

### I.- ANTECEDENTES

La obligatoriedad de provisión de suelo para VIS, tiene su origen en la Ley 388 de 1997, la cual definió expresamente la misma, para el caso de incorporación de suelo de expansión urbana y para los planes parciales de renovación urbana, bajo la premisa que los proyectos VIS se puedan localizar en otras zonas de la ciudad:

*“Artículo 92º.- Planes de ordenamiento y programas de vivienda de interés social. Los municipios y distritos determinarán sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente.*

**En todo caso al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen determinarán porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social. Igual previsión habrán de contener los planes parciales para programas de renovación urbana, lo anterior, sin perjuicio de que este tipo de programas se localicen en otras zonas de la ciudad, de acuerdo con las normas generales sobre usos del suelo.**

*Los planes parciales correspondientes determinarán la forma de definir las localizaciones de los terrenos tendientes al cumplimiento de los porcentajes expresados, así como los mecanismos para la compensación de las cargas urbanísticas correspondientes, cuando a ello hubiere lugar.*

*En todo caso las zonas o áreas destinadas para este tipo de viviendas deberán desarrollarse de conformidad con este uso, por sus propietarios o por las entidades públicas competentes en los casos en los que se hubiere determinado la utilidad pública correspondiente.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Por su parte, el Decreto Nacional 879 de 1998, reglamentario del artículo 92 de la Ley 388 de 1997, señala que para efectos de la determinación del porcentaje nuevo suelo para el desarrollo de VIS los entes territoriales deben realizar un estudio de demanda:

*“Artículo 21º.- La vivienda de interés social en los planes de ordenamiento territorial. Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 92 de la Ley 388 de 1997, los municipios y distritos para determinar los porcentajes de suelo que debe destinarse a programas de vivienda de interés social, tendrán en cuenta el estudio de demanda que deben realizar.*

*El estudio de demanda de vivienda de interés social también constituye un elemento para que los municipios y distritos determinen sus necesidades de vivienda de interés social y definan los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a las soluciones del déficit correspondiente.”*

## II. DEL PORCENTAJE MÍNIMO DE SUELO PARA VIP CONTENIDO EN EL POT DE LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO

En desarrollo del precepto legal contenido en la Ley 388 de 1997, el Municipio de Villavicencio en el numeral 5° del Artículo 32 del Acuerdo 021 de 2002-Plan de Ordenamiento Territorial-, en relación del suelo destinado para Vivienda de Interés Social, estableció:

*“5. para el promotor de todo Plan Parcial de Desarrollo, la obligación de destinar el 20% del aprovechamiento para el desarrollo de programas de V.I.S. prioritaria. Igual previsión habrá de contener los Planes Parciales para programas de renovación urbana.”*

El Plan de Ordenamiento Territorial es un acto administrativo que como tal se encuentra amparado por la presunción de legalidad y hasta tanto no sea modificado el Plan de Ordenamiento Territorial en ese aspecto o declarado o suspendido provisionalmente por un juez, es de obligatorio cumplimiento y la Administración tiene la obligación de ejecutarlo.

En efecto, en la ciudad de Villavicencio los planes parciales de desarrollo y de renovación urbana tienen la obligación de proveer el 20% del suelo para el desarrollo de programas VIP.

En este punto se debe resaltar, que el Acuerdo 021 de 2002 hace referencia al **“20% del aprovechamiento”**, sin embargo tanto la Ley 388 de 1997 como la Ley 1537 de 2012, como más adelante se verá, señalan que ésta obligación se refiere a la provisión de suelo calculado sobre área útil.

## III. DEL PORCENTAJE MÍNIMO DE SUELO PARA VIP CONTENIDO EN LA LEY 1537 DE 2012

La Ley 1537 del 20 de junio 2012 -Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones- con el fin de garantizar suelo para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social, siguiendo el objetivo pretendido por la Ley 388 de 1997, en su artículo 46 establece:

### **“Artículo 46. Destinación de suelo para VIS y VIP.**

*En los planes parciales con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana o en las normas urbanísticas que reglamenten la urbanización de suelos urbanos sin plan parcial, salvo cuando se trate de usos industriales, dotacionales o institucionales, se determinarán los porcentajes de suelos que deben destinarse al desarrollo de Programas de Vivienda de Interés Prioritario (VIP).*

*Los planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que los desarrollen o complementen, de los municipios o distritos con población urbana superior a 100.000 habitantes y municipios localizados en el área de influencia de los municipios y distritos con población urbana superior a 500.000 habitantes, conforme los criterios previstos en el parágrafo 1° del artículo 91 de la Ley 388*

de 1997; deberán determinar dichos porcentajes, calculados sobre el área útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico, tanto en suelo de expansión urbana como en suelo urbanizable en el perímetro urbano, y en ningún caso podrán ser inferiores a los siguientes:

Tipo de vivienda	Porcentaje mínimo de suelo sobre área útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico en predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana
VIP	20%

El reglamento del Gobierno Nacional determinará las condiciones en que deberá cumplirse esta disposición, así como las condiciones para la localización de estos suelos en otras zonas de la ciudad, o para su compensación a través de los bancos inmobiliarios, patrimonios autónomos o fondos que creen los municipios y distritos con destino al desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social o de interés prioritario.

Cuando el suelo destinado para el desarrollo de proyectos VIP se encuentre en el mismo proyecto, deberá quedar expresamente señalado y determinado en la Escritura Pública de constitución de la urbanización, la cual deberá inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles. Si el suelo destinado para el desarrollo de proyectos VIP se localiza en otra zona de la ciudad, esta situación deberá inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles.

En todo caso, las áreas correspondientes sólo podrán ser destinadas a este tipo de vivienda y deberán desarrollarse de conformidad con ese uso por sus propietarios, o por las entidades públicas competentes en los casos en los que se hubiera determinado la utilidad pública correspondiente.

*Parágrafo.*

El porcentaje mínimo de que trata este artículo, aun cuando no se haya incorporado en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen o complementen es de obligatorio cumplimiento y se aplicará a las nuevas solicitudes de planes parciales o de licencias de urbanización radicadas en legal y debida forma a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.”

Al respecto, se realizan las siguientes consideraciones:

1. ¿La obligación de provisión de suelo aplica para Vivienda de Interés Social y para Vivienda de Interés Prioritaria?

**R/:** Pese a que el título del artículo 46 de la Ley 1537 de 2012, señala que se trata para VIS y VIP, de una lectura de la norma, es posible inferir que tal provisión debe destinarse sólo al desarrollo de Programas de Vivienda de Interés Prioritario (VIP).

2. ¿Qué municipios tienen la obligación de determinar porcentajes mínimos de suelo para provisión de VIP en sus planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen?

**R/:** -Municipios o distritos con población urbana superior a 100.000 habitantes

-Municipios localizados en el área de influencia de los municipios y distritos con población urbana superior a 500.000 habitantes, hasta una distancia no mayor de cincuenta (50) kilómetros de los límites del perímetro urbano del respectivo municipio, que evidencie impactos directos en la demanda de suelo e inmuebles urbanos, derivados de un elevado grado de accesibilidad e interrelaciones económicas y sociales, lo mismo que a los demás municipios que integren el área metropolitana, cuando fuere del caso.

3. ¿A qué tipo de suelo aplica la obligación de provisión de suelo para VIP?

**R/:** La obligación de provisión de suelo para VIP, se debe surtir en suelo urbano y en suelo de expansión urbana.

4. ¿A qué tratamientos aplica la obligación de provisión de suelo para VIP?

**R/:** La obligación de provisión de suelo para VIP aplica para el tratamiento de desarrollo, en los siguientes términos:

- Planes parciales con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana,
- Normas urbanísticas que reglamenten la urbanización de suelos urbanos sin plan parcial,

4. ¿Qué usos deben contemplar la provisión de suelo para VIP?

**R/:** El uso que debe prever la provisión de suelo para VIP es el residencial. El artículo 46 de la Ley 1537 de 2012, expresamente excluye a los usos industriales, dotacionales o institucionales.

5. ¿Sobre qué área se debe determinar el porcentaje mínimo para la provisión de VIP?

**R/:** El porcentaje se calcula sobre el **área útil residencial** del plan parcial o del proyecto urbanístico. El área útil es definida por el Decreto Nacional 2181 de 2006 como el área resultante de restarle al área neta urbanizable, el área correspondiente a las zonas de cesión obligatoria para vías locales, espacio público y equipamientos propios de la urbanización.

Se debe precisar que se trata del área útil residencial del proyecto, no del área útil del proyecto.

6. ¿Puede el ente territorial en sus planes de ordenamiento territorial y demás normas reglamentarias exigir porcentajes superiores a los señalados en el artículo 46 de la Ley 1537 de 2012?

**R/:** Los porcentajes establecidos por el municipio no pueden ser inferiores a los fijados en la norma nacional, lo que equivale a decir que los municipios pueden legal y válidamente exigir porcentajes superiores pero no inferiores al 20% del área útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico en predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana. En tal sentido se expresó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en consulta elevada por CAMACOL sobre los porcentajes mínimos de VIS/VIP en tratamiento de desarrollo contemplados en el derogado decreto 4259 de 2007, que reglamentando la Ley 1151 de 2007 (Plan de Desarrollo anterior) definía en condiciones similares a como lo hace la Ley 1537 de 2012 porcentajes mínimos de suelo para VIS/VIP:

7. ¿El 20% mínimo exigido debe estar localizado en el proyecto a desarrollar o puede sustituirse, compensarse o cumplirse a través de otros mecanismos?

**R/:** El artículo 46 de la Ley 1537 de 2012 señala que *“El reglamento del Gobierno Nacional determinará las condiciones en que deberá cumplirse esta disposición, así como las condiciones **para la localización de estos suelos en otras zonas de la ciudad, o para su compensación a través de los bancos inmobiliarios, patrimonios autónomos o fondos que creen los municipios y distritos con destino al desarrollo de programas de vivienda de interés social o de interés prioritario.**”*

*Quando el suelo destinado para el desarrollo de proyectos VIP se encuentre en el mismo proyecto, deberá quedar expresamente señalado y determinado en la Escritura Pública de constitución de la urbanización, la cual deberá inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles. Si el suelo destinado para el desarrollo de proyectos VIP se localiza en otra zona de la ciudad, esta situación deberá inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles.*

*En todo caso, las áreas correspondientes sólo podrán ser destinadas a este tipo de vivienda y deberán desarrollarse de conformidad con ese uso por sus propietarios, o por las entidades públicas competentes en los casos en los que se hubiera determinado la utilidad pública correspondiente.”.*

De tal forma, el cumplimiento de la obligación de provisión de suelo para VIS/VIP puede hacerse en el mismo proyecto, en otras zonas de la ciudad, compensarse a través de bancos inmobiliarios, patrimonios autónomos o fondos que creen las entidades territoriales para atender la necesidad de VIS/VIP, de conformidad con la reglamentación que debe expedir el Gobierno Nacional.

8. ¿Pueden los entes territoriales exigir en este momento el cumplimiento de la provisión mínima de suelo para VIP contenida en la Ley 1537 de 2012?

**R/:** La ley 1537 de 2012, establece que el reglamento del Gobierno Nacional determinará las condiciones en que deberá cumplirse esta disposición, así como las condiciones para su traslado, compensación etc, razón por la cual hasta tanto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

expida la reglamentación correspondiente no es exigible el cumplimiento de la provisión mínima de suelo para VIP de que trata la Ley 1537.

Sin embargo, se debe precisar que sí bien la Ley 1537 de 2012 aún no se encuentra reglamentada, algunos municipios y Distritos en desarrollo del precepto de la Ley 388 de 1997 antes enunciado, como el municipio de Villavicencio, contienen en sus normas locales disposiciones en el mismo sentido, razón por la cual, las mismas si son de cumplimiento, pues existen en el ordenamiento jurídico y están amparadas por la presunción de legalidad.

9. ¿Los proyectos que antes de la entrada en vigencia de la Ley 1537 de 2012 (20 de junio de 2012) se encontraban tramitando sus planes parciales o normas urbanísticas para urbanización de suelos urbanos sin plan parcial, pero que aún no contaban con el acto administrativo de adopción, deben cumplir las disposiciones de la Ley 1537 de 2012?

**R/:** De conformidad con lo señalado en la Ley 1537 de 2012, el porcentaje mínimo de 20% para VIP aplicará a las **nuevas solicitudes de planes parciales o de licencias de urbanización radicadas en legal y debida forma a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación** que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Así las cosas, el 20% mínimo para VIP de que trata la Ley 1537/2012 no puede ser exigido a los proyectos en trámite y sólo será exigido a los proyectos que se radiquen a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación que debe expedir el Gobierno.

Sin embargo, se reitera que los porcentajes definidos en el POT de Villavicencio, se encuentran amparados por la Ley 388 de 1997 y por ende son de obligatorio cumplimiento.

10. ¿Para efectos de la exigencia del 20% mínimo para VIP, deben previamente los municipios y Distritos modificar sus planes de ordenamiento territorial e incorporar la exigencia o no se requiere la modificación?

**R/:** La Ley 1537 de 2012, establece que el porcentaje mínimo, **aun cuando no se haya incorporado** en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen o complementen es de obligatorio cumplimiento.

De tal forma, para la exigencia de la provisión de suelo sólo se requiere la reglamentación del Gobierno Nacional.

11. La imposición de la Ley 1537 en materia de provisión de suelo para VIP es violatoria de la autonomía territorial de los municipios y distritos?

**R/:** De conformidad con el concepto #7230-2-007437 emitido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el 08 de marzo de 2012, antes enunciado, *“si bien existe jerarquía normativa en nuestro sistema legal, en materia de ordenamiento del suelo la distribución de competencias entre*

*los diferentes niveles debe tener en cuenta la autonomía que la propia Constitución le ha otorgado a la administración municipal.”*

Para sustentar su afirmación, el Ministerio trae a colación algunas sentencias de la Corte Constitucional:

*“ (...) mediante Sentencia C-419 de 2010 la Corte Constitucional expresó*

*“De acuerdo con la modalidad de estructuración territorial consagrada en la Constitución Política, el Estado Colombiano se construye a partir del principio unitario, pero garantizando al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales. Tal como se ha señalado de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional, dentro de ese esquema, y con sujeción a la estructura fijada directamente por la Constitución, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido una serie de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales. (Subrayado fuera de texto)*

*De igual manera, en la Sentencia C-894 de 2003 la Corte señaló:*

*“La autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. De tal modo, puntualizó la Corte, lo que está vedado al Congreso es sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro (...)” (Subrayado fuera de texto)*

*Así las cosas, como regla general para articular el interés nacional, el principio unitario y la autonomía municipal, en materia de ordenamiento territorial las competencias del orden nacional se deben desarrollar conforme al principio de coordinación, que presupone que la ley y los decretos reglamentarios pueden establecer unas reglas uniformes y unas pautas de acción, pero sin vaciar de contenido el ámbito de autonomía territorial.*

*De igual manera en la sentencia C-894 de 2003 la Corte Señaló:*

*“una interpretación de los anteriores principios constitucionales conduce a la Corte a afirmar que en materia urbanística, uso del suelo, espacio público y de ordenamiento del territorio, la Carta Política instituyó una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local, que por su alcance y radio de acción puede caracterizarse así: (i) a la ley le compete establecer por vía general el régimen*

*jurídico, esto es, expedir el estatuto básico que defina sus parámetros generales y que regule sus demás aspectos estructurales; (ii) corresponde a los departamentos y municipios desarrollar la preceptiva legal por la vía del ejercicio de su competencia de regulación normativa, con miras a satisfacer las necesidades locales, teniendo en cuenta las peculiaridades propias de su ámbito territorial.”*

*Es decir, que frente al ordenamiento territorial, a la ley le compete establecer por vía general el régimen jurídico, esto es, definir los parámetros generales y regular demás aspectos estructurales, en tanto que a la administración municipal le corresponde desarrollar tales parámetros en atención a las particularidades de su territorio.”*

## **CONCLUSIONES**

1. De conformidad con la Ley 388 de 1997 y la Ley 1537 de 2012, la obligación de proveer suelo para VIS se calcula sobre suelo y no sobre aprovechamiento.
2. El 20% de área útil residencial de los planes parciales con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana y en los instrumentos que desarrollen el suelo urbano sin plan parcial de que trata la Ley 1537 de 2012, será exigible una vez el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expida la respectiva reglamentación, aún cuando no se haya incorporado en el plan de ordenamiento territorial de Villavicencio. Sin embargo, en la actualidad y hasta tanto se expida la reglamentación antes señalada, en el municipio de Villavicencio, los promotores de Planes Parciales de Desarrollo y de Planes Parciales para programas de renovación urbana, tienen la obligación de destinar el 20% del suelo útil para el desarrollo de programas de VIP.

Esperamos que la información sea de utilidad y quedamos atentos a cualquier inquietud al respecto.

Cordialmente,

**NATALIA ROBAYO BAUTISTA**

Directora

Departamento de Estudios Jurídicos

CAMACOL