

BOLETÍN JURÍDICO

Ley 2079 del 14 de enero de 2021

La ley 2079 de 2021 “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat” contiene importantes instrumentos para garantizar el acceso a la vivienda, promover la gestión efectiva de suelo urbanizable, impulsar el ordenamiento territorial de calidad y priorizar el desarrollo urbano y la vivienda como Política de Estado.

De tal forma, a continuación se presentan los elementos más importantes, que, se considera incorpora la ley en la materia, sin perjuicio de que la misma desarrolla otros elementos¹.

Foto: Freepik

1 OTROS ASPECTOS CONTENIDOS EN LA LEY

Vale la pena mencionar que además de los elementos antes señalados, la Ley 2079 desarrolla los temas que a continuación se enuncian, los cuales no son objeto del presente boletín: Vivienda de Interés Cultural - VIC, Vivienda rural, Beneficios para docentes, deportistas y mujeres víctimas de violencia, Reconocimiento de viviendas en asentamientos legalizados, Proyectos en el marco de la reincorporación y normalización, Provisionalidad del curador urbano saliente, Excepciones para las PH de 5 o menos unidades de VIS/VIP (órganos de administración, fondo de imprevistos, expensas comunes necesarias, coeficientes de copropiedad) - Tasas del FNA, subsidio de mejoramiento - Aprovechamiento del espacio público, declaratoria de espacio público en saneamiento de predios ocupados por asentamientos ilegales.

1. POLÍTICA DE VIVIENDA Y HÁBITAT DIGNOS COMO POLÍTICA DE ESTADO



Foto: Freepik

La Ley 2079 del 14 de enero de 2021 reconoce a la política pública de vivienda y hábitat como una política de Estado, es decir, un conjunto de acciones de largo plazo que trascienden los períodos gubernamentales y que se enfocan en la materialización de los fines últimos del Estado, caracterizada por los siguientes elementos y objetivos:

- Importancia que tiene la vivienda y el hábitat de calidad como motor de superación de la pobreza multidimensional y de dignificación de los colombianos.
- Garantizar a largo plazo el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos.
- Diseñar instrumentos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros que se consideren necesarios para la implementación de programas y proyectos habitacionales en las modalidades de adquisición de vivienda, construcción de VIS y VIP, mejoramiento de vivienda y entornos rurales dignos, orientados a la generación de la oferta para satisfacer los requerimientos del país.
- Reducir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en Colombia, mediante el aumento de subsidios, del financiamiento a la demanda y la promoción de la oferta y el suelo urbanizable.
- Facilitar el acceso a la vivienda y hábitat en condiciones dignas de equidad, transparencia y enfoque diferencial.

- Satisfacer el derecho a una vivienda digna y de calidad, en donde los servicios públicos esenciales y la dotación de equipamiento colectivo constituyan mecanismos de articulación entre las viviendas y el hábitat, se resalte la importancia del ordenamiento del territorio en la búsqueda de un equilibrio entre el respeto al medio ambiente y la ocupación del suelo, con el fin de garantizar la función social de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular.
- Consolidar territorios, ciudades, comunidades y viviendas saludables, resilientes y sostenibles, orientados a aumentar la calidad de vida de los colombianos.

De tal forma, la política de vivienda y hábitat dignos como política de Estado se fundamenta en los siguientes principios que deben irradiar las acciones, políticas y programas que adelanten tanto a nivel nacional como territorial, y en el ámbito urbano y rural, las autoridades y actores involucrados:

• **Equidad:** Tal principio se refleja en: i) La promoción de la igualdad material en el acceso a los beneficios de la vivienda tanto en el ámbito urbano como en el rural; ii) La implementación de medidas de protección contra prácticas discriminatorias; iii) La definición de criterios objetivos de focalización del gasto público en las familias con mayores necesidades.

• **Vivienda digna y de calidad:** Implementación de mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida de la población menos favorecida, a través de programas de vivienda nueva, programas de mejoramiento de vivienda y mejoramiento integral de las condiciones habitacionales de la población, garantizando la universalidad en el acceso a la vivienda de calidad (dignidad, habitabilidad, calidad, sostenibilidad y seguridad), equipamiento colectivo y espacio público en las zonas urbanas y rurales del país atendiendo los criterios de cobertura, accesibilidad, articulación y continuidad.

• **Transparencia y eficiencia.** Las acciones para materializar la política habitacional a cargo del Estado, deberán responder de manera integral a los principios de transparencia y eficiencia, incluidas las contrataciones que se celebren, independientemente del régimen jurídico, garantizando la transparencia en el uso de los recursos y en el ejercicio de las competencias. Para el efecto, las entidades involucradas deberán implementar la digitalización de procesos, la adopción de metodologías y tecnologías que faciliten la centralización de la información, su publicación y divulgación que permitan la optimización de tiempos, costos y recursos.

• **Garantía de accesibilidad a servicios públicos y equipamientos de calidad como pilares del mejoramiento.** Las intervenciones orientadas al mejoramiento de vivienda y el entorno dirigidas a garantizar el derecho a vivienda y hábitat dignos y adecuados, deberán fomentar el acceso a servicios públicos y equipamientos para la población beneficiaria.

• **Integración regional.** La política pública bajo el principio de colaboración armónica tendrá en cuenta los distintos esquemas de integración regional y asociatividad territorial como las regiones metropolitanas, las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios; así como el sistema de ciudades, con el objetivo de aumentar la competitividad regional y nacional, cerrar brechas regionales en materia de acceso a los servicios básicos, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

• **Enfoque diferencial.** La política se ejecutará teniendo en cuenta las características étnicas, socioculturales, demográficas, económicas y ecológicas de la población, y las particularidades de aquellas personas que requieren de un reconocimiento, protección y garantía especial por parte del Estado.

- **Sostenibilidad.** Bajo la premisa que en cada Plan de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, se priorizará la producción de viviendas que cumplan con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico, habitabilidad y de construcción sostenible.

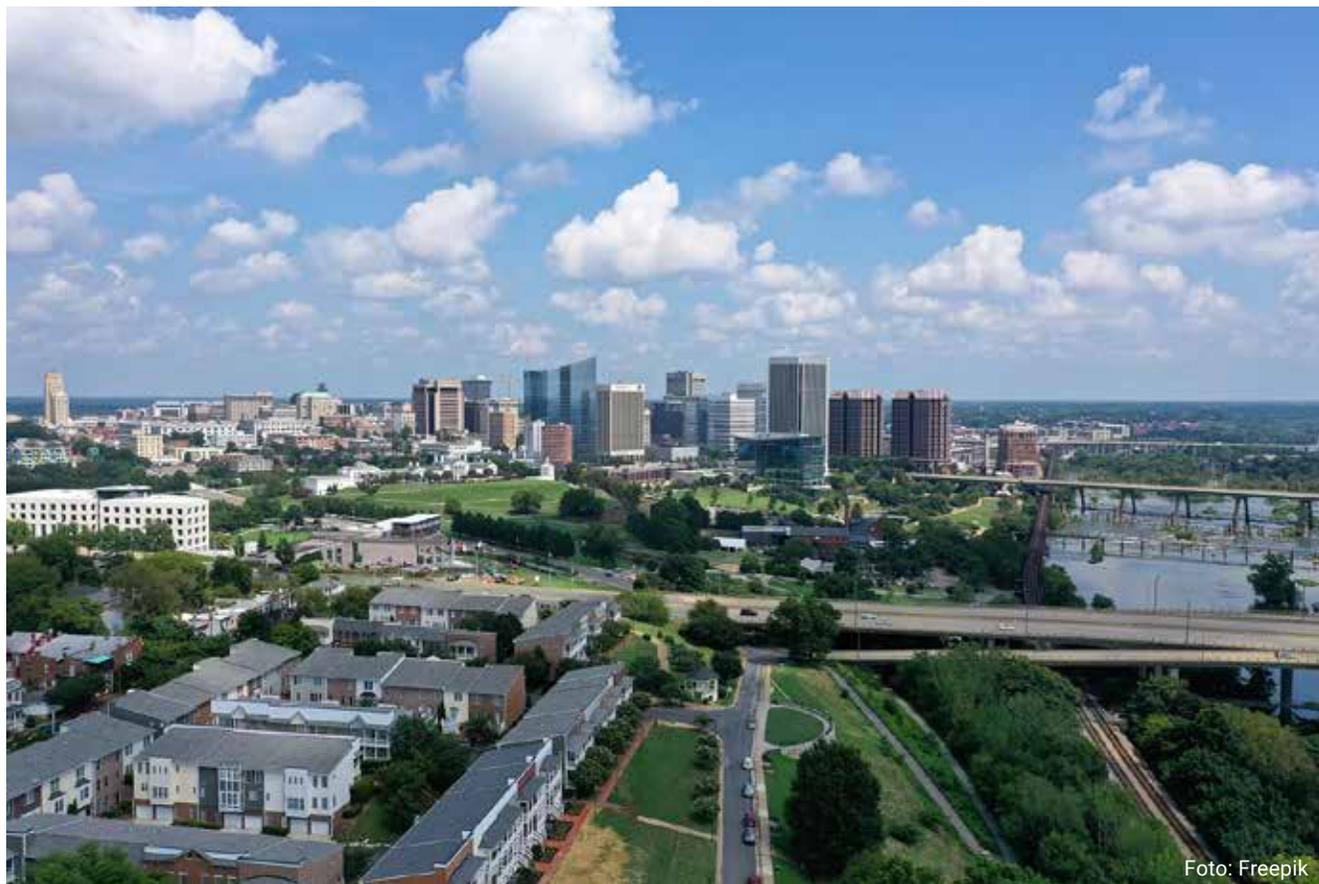
Asimismo, la vivienda social contribuirá al desarrollo bajo en carbono, a través de la formulación e implementación de medidas a nivel territorial y diferencial que promuevan territorios, ciudades, viviendas y comunidades más resilientes y sostenibles de acuerdo con el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático - PIGCCS del sector vivienda, y las medidas de ahorro y estrategias de sostenibilidad.

- **Mitigación del riesgo:** La prevención de los riesgos naturales como objetivo central de la acción urbanística se fundamentará en los estudios necesarios y las medidas de mitigación con

el objeto de garantizar que los desarrollos de vivienda se realicen en suelos aptos para el efecto.

- **Articulación integración de políticas.** Las entidades públicas deben Integrar y alinear la política de vivienda a sus políticas misionales que tengan relación con la misma, a fin de lograr su eficacia y efectividad y reducir el riesgo de regresividad; y, en consecuencia, facilitar el financiamiento de los programas y proyectos en vivienda, la sostenibilidad económica y social de los mismos y de las viviendas por parte de los beneficiarios, el incremento de los índices de área libre y de espacios verdes por habitante.

- **No regresividad.** El diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos habitacionales debe incluir criterios sociales, económicos y culturales que faciliten la caracterización de los hogares y su acompañamiento social con el fin de que se adecúen a las condiciones particulares de la población beneficiaria y que ésta, a futuro, no pierda la vivienda adquirida o mejorada, por deficiencias de la política.



2. INSTRUMENTOS PARA LA HABILITACIÓN OPORTUNA Y EFICIENTE DE SUELO

La Ley 2079 precisa elementos que materializan de manera efectiva la aplicación de los instrumentos existentes para la habilitación de suelo, complementando y dotando de seguridad jurídica, las herramientas que otorga la Ley 388 de 1997 tanto a las entidades territoriales para el ejercicio de la función pública del ordenamiento territorial, como a los particulares que hacen uso de los instrumentos previstos en la ley, los cuales se resumen en:

- **Precisión de la acción y la actuación urbanística (Modificación al artículo 8° de la Ley 388 de 1997)**

La Ley de manera clara diferencia los dos componentes fundamentales de la función pública

del ordenamiento del territorio, zanjando discusiones conceptuales que originan conflictos en su aplicación.

Es así como establece que la Acción Urbanística se refiere a las decisiones de la administración municipal o distrital adoptadas o autorizadas en actos administrativos de carácter general como los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que los desarrollen o complementen; que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto.

De tal forma, la acción debe sustentarse en estudios jurídicos, ambientales, de servicios públicos, o los demás que se requieran para garantizar, de un lado, el conocimiento pleno del territorio, y, de

otro, que las actuaciones, planes y programas que se implementarán son viables financieramente, lo cual, generará el desarrollo de ciudades ordenadas y planificadas.

Son ejemplos de acción urbanística, sin circunscribirse a las mismas, la clasificación del suelo, la identificación y caracterización de los ecosistemas de importancia ambiental, la calificación y localización de áreas de desarrollo y construcción prioritarias, la localización de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos de servicios de interés público y social, la localización de suelos para la infraestructura militar y policial, entre otros.

Por su parte, la Actuación urbanística se refiere a las decisiones de la administración municipal o distrital o de los curadores urbanos, que autorizan la parcelación, urbanización y construcción de inmuebles.

Tales actuaciones se deben sustentar en los actos administrativos que materializan la acción urbanística (POT y actos administrativos que lo desarrollan y complementan), son autorizadas en actos administrativos de carácter particular y concreto, por lo que consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares y, los derechos y las obligaciones contenidos en ellas, que en todo caso deberán ser respetados por las autoridades competentes.

• **Incorporación de áreas públicas (Modificación al párrafo del artículo 5 de la Ley 9 de 1999, adicionado por el artículo 117 de la Ley 388 de 1997)**

Bajo la premisa que las actuaciones de urbanización y parcelación generan espacio público; y que la construcción concreta de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación, las áreas resultantes de las mismas destinadas al uso público, se incorporarán al espacio público con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución

en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos, con base en lo aprobado en la licencia urbanística.

La disposición elimina la restricción del momento en que debía otorgarse la escritura pública, bajo la premisa que era antes de la salida a ventas; y, ahora se puede en cualquier momento, lo cual dota de agilidad y celeridad la entrega de zonas de cesión por parte de los desarrolladores a los municipios y distritos, sin perjuicio de la reglamentación que en la materia debe adelantar el Gobierno Nacional.

• **Destinación de los recursos provenientes de la participación en plusvalía (Adición al artículo 85 de la Ley 388 de 1997)**

La participación en plusvalía que se ocasione en virtud de los hechos generadores definidos en la Ley 388 de 1997, se podrá destinar a la ejecución de obras de infraestructura de carga general en el suelo en el que se efectuó el cambio de clasificación.

Así las cosas, expresamente se prevé la posibilidad de invertir los recursos del tributo en infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos, entre otros (Que por ley les corresponde a los municipios y distritos) para un área específica, con el objetivo de asegurar que el suelo sobre el cual se ejecutará la acción urbanística, cuente con los recursos necesarios para su cabal desarrollo.

Para garantizar la realización de las obras, se faculta a las entidades territoriales para celebrar acuerdos de pago en especie con los propietarios, en cuyo marco éstos podrán suscribir contratos de fiducia en los que las entidades territoriales serán las beneficiarias, y cuyo objeto consista en la ejecución de obras de infraestructura vial, de servicios públicos, domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales, entre otras obras de carga general.

• **Financiación excepcional de obras de infraestructura matriz**

La Ley reconoce otra fuente de financiación del desarrollo urbano enfocada en la garantía de la infraestructura matriz necesaria para el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en suelo urbano y de expansión urbana, entregando de manera excepcional la potestad a los urbanizadores de ejecutar y/o financiar esta infraestructura siempre que se les garantice la recuperación de la inversión, mediante los mecanismos previstos en las normas vigentes y se les asegure la efectiva prestación del servicio. Para el efecto, se podrán celebrar contratos de fiducia en los que las entidades territoriales serán las beneficiarias.

Lo anterior, sin perjuicio de que la provisión de la mencionada infraestructura matriz es obligación de los entes territoriales.

En el evento que se haga uso del mecanismo de financiación aquí previsto, una vez el prestador del servicio público respectivo certifique que la infraestructura matriz construida es apta para prestar el servicio, los municipios tendrán la obligación de recibirla y entregarla para su usufructo al prestador respectivo.

La infraestructura se entregará con la condición de que su valor no se incluya en el cálculo de la tarifa que se cobrará a los usuarios. El prestador deberá hacer el ajuste tarifario en caso de ser necesario, siguiendo los parámetros definidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

• **Procedimiento de planes parciales (Modificación al artículo 27 de la Ley 388 de 1997)**

Las modificaciones incorporadas al procedimiento para la adopción de planes parciales se circunscriben a:

• ***Radicación incompleta del proyecto de plan parcial***

La Ley incorpora el concepto de radicación completa e incompleta del plan parcial. De tal forma,

sólo desde la radicación completa empiezan a contar los términos para decidir por parte de la Administración. Frente a la radicación incompleta se dará el tratamiento establecido en el CPACA para el trámite de peticiones incompletas, como a continuación se señala:

-Si el interesado realiza una radicación incompleta del proyecto de plan parcial, la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.

A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para la aprobación del proyecto. (30 días hábiles prorrogables por 30 días hábiles más por una sola vez).

Se entenderá que el propietario ha desistido de su solicitud cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

• ***Concertación ambiental***

- La concertación ambiental debe realizarse con base en el acto administrativo de viabilidad y en las normas ambientales vigentes al momento de su expedición.

- Los resultados del proceso de concertación ambiental se consignarán en un acta que deberá ser suscrita por la autoridad de planeación y la autoridad ambiental o sus delega-

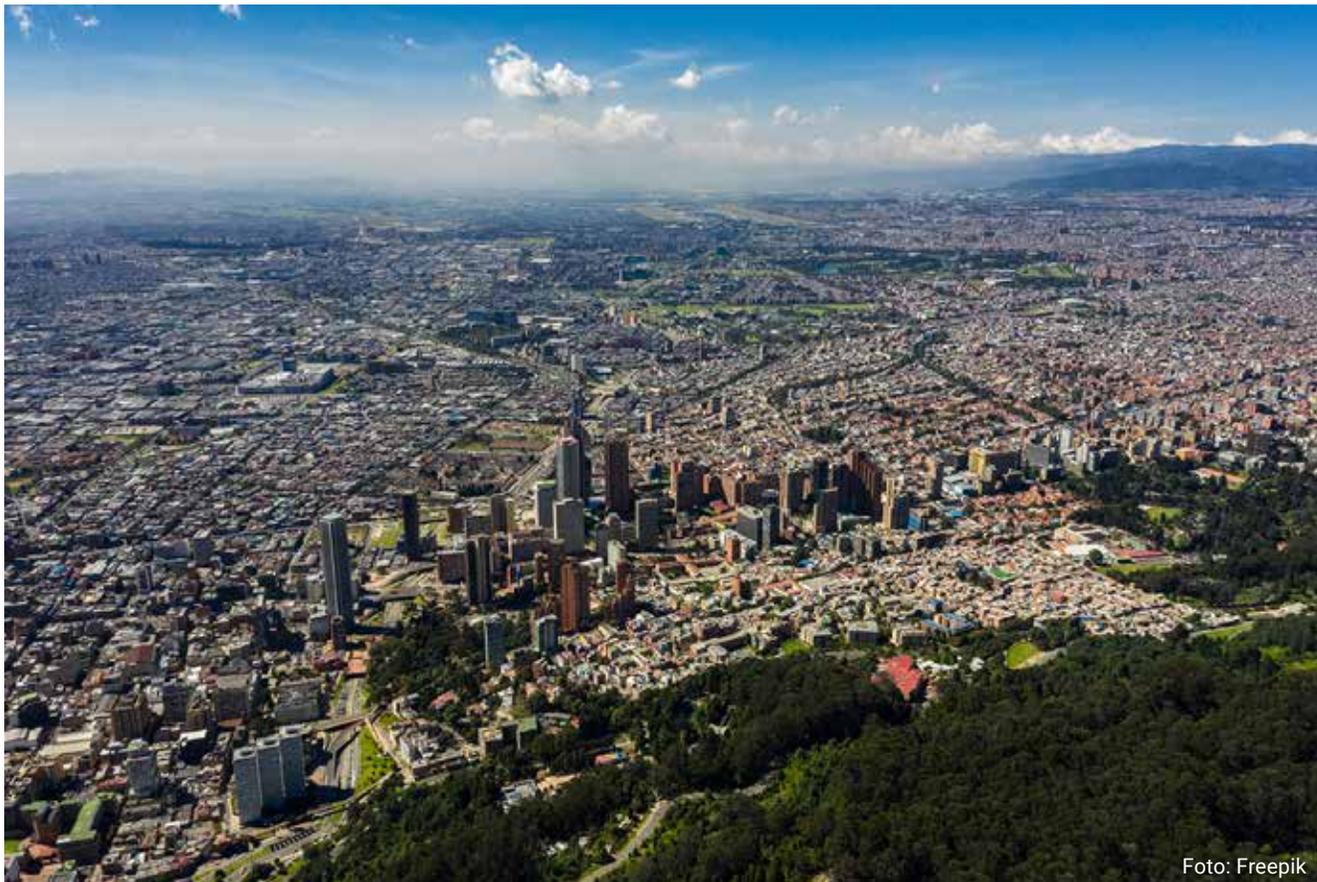
dos. En la concertación ambiental de planes parciales de iniciativa particular, las partes podrán solicitar a los interesados que lo hayan elaborado, la sustentación del mismo, con lo cual se garantiza el derecho al debido proceso del propietario/desarrollador en el marco de la concertación.

- Cuando no se logre la concertación ambiental, el interesado podrá efectuar los ajustes que consideren pertinentes y reiniciar el trámite de concertación ambiental, dentro de un término máximo de seis (6) meses siguientes a su archivo. Sin perjuicio que el interesado pueda radicar nuevamente el proyecto de plan parcial para que su trámite se adelante desde la etapa inicial.

• **Garantía de seguridad jurídica**

A fin de dotar de seguridad jurídica el desarrollo y las inversiones que representa la implementación de un plan parcial, la Ley 2079 prevé los efectos jurídicos en caso que se presenten las siguientes situaciones:

- Si durante el término que transcurre entre la expedición del acto administrativo de viabilidad de un proyecto de plan parcial y su adopción, se produce un cambio en las normas urbanísticas que afecten el proyecto sometido a consideración del Municipio o Distrito, el solicitante tendrá derecho a que el plan se estudie y apruebe con base en la norma urbanística vigente al momento de la expedición de la viabilidad. No obstante, el solicitante pueda acogerse a la nueva normatividad.
- Si durante el término que transcurre entre la expedición del acto administrativo de viabilidad de un proyecto de plan parcial y su adopción, se suspende provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo el plan de ordenamiento territorial con base en el cual se formuló el plan parcial, el solicitante tendrá derecho a que el plan se estudie y apruebe con base en las normas vigentes al momento de la expedición del acto de viabilidad, siempre y cuando en el auto por medio del cual el juez adopte la suspensión provisional no se haya incluido disposición en contrario.



3. TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN LOS POT

Teniendo en cuenta que el POT es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, lo cual afecta de manera directa a los ciudadanos así como el desarrollo de todas las actividades económicas, la Ley 2079 determina expresamente una serie de herramientas para que en el proceso de formulación y adopción de los POT se reflejen los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que deben irradiar cualquier acción de la administración municipal o distrital. A continuación las herramientas:

- **Participación democrática en los POT. (Adición al artículo 4 de la Ley 388 de 1997)**

Se radica en cabeza del gobierno nacional la obligación de reglamentar los mecanismos que

permitan garantizar el derecho a la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial.

Se considera que tal reglamentación resulta fundamental para asegurar que los ciudadanos cuenten con instrumentos confiables que le permitan conocer la información y el proceso de formulación y adopción del POT y que se les brinde las oportunidades pertinentes para su intervención en el mismo.

- **Información para mejorar la gestión del ordenamiento territorial de los municipios del país.**

Se genera la obligación en cabeza de los alcaldes de los municipios y distritos de que cuando adelanten procesos de formulación, revisión y ajuste de los POT, deben remitir al Instituto Geográfico

Agustín Codazzi - IGAC-, el Acuerdo o Decreto de adopción de su Plan de Ordenamiento Territorial, así como todos los documentos y cartografía que lo conforman, en un plazo máximo de 3 meses posteriores a su expedición.

Por su parte, el IGAC en un plazo máximo de 3 meses siguientes a la remisión de información, la publicará en el Sistema de Información Geográfico para la Planeación y el Ordenamiento Territorial – SIGOT, con el objetivo de que se encuentre disponible para conocimiento de entidades públicas en los diferentes niveles de gobierno y de la ciudadanía.

Sin perjuicio de que el IGAC en su calidad de administrador del SIGOT pueda habilitar a los municipios el acceso a la plataforma para reportar directamente la información.

Así mismo, el IGAC debe garantizar la interoperabilidad entre los sistemas que requieran obtener información del SIGOT y dará acceso a la información a las entidades nacionales y municipales que la requieran.

• **Observatorio de ordenamiento territorial.**

La Ley 2079 crea el Observatorio de Ordenamiento Territorial con los siguientes fines:

- i) Recopilar, analizar y disponer de información técnica a nivel nacional para soportar la formulación y toma de decisiones en materia de políticas públicas de ordenamiento territorial,
- ii) Ejercer el monitoreo, seguimiento y evaluación de estas políticas y de los desarrollos legislativos correspondientes.
- iii) Establecer el avance en la implementación y resultados de políticas públicas y desarrollos legislativos en la materia, en los niveles regional, departamental, distrital y municipal.

El Observatorio de Ordenamiento Territorial estará integrado por las entidades de la Comisión de Ordenamiento Territorial y demás entidades del gobierno nacional con competencia legal en asuntos de ordenamiento territorial.

El Ministerio del Interior, con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y de las demás entidades competentes en la materia, reglamentará los aspectos necesarios para el funcionamiento del Observatorio, la entidad encargada de su dirección, así como sus funciones específicas y responsabilidades de las entidades que lo integran.



Foto: Freepik

4. INSTRUMENTOS PARA LA FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA

La Ley 2079 complementa la batería de instrumentos que facilitan las condiciones para la financiación de vivienda y como consecuencia un mayor número de ciudadanos podrá acceder a la misma. Con respecto a las viviendas urbanas, se resaltan los siguientes:

• Garantías para la financiación de vivienda.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA podrán con los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda y dentro del marco fiscal de estas entidades, financiar garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías destinadas a amparar operaciones de crédito hipotecario o leasing habitacional.

El valor máximo de los créditos u operaciones de leasing habitacional sobre los que se podrán aplicar las garantías, así como las condiciones para su operación, serán reglamentados por el Gobierno Nacional.

• Garantías para bonos hipotecarios (Modificación al artículo 30 de la Ley 546 de 1999)

Con la modificación introducida por la Ley, el Gobierno Nacional, a través del Fondo Nacional de Garantías - FNG, otorgará garantías para los bonos hipotecarios para financiar cartera hipotecaria, leasing habitacional y para títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y leasing habitacional que emitan los establecimientos de crédito, teniendo en cuenta que los recursos del subsidio para vivienda de interés so-

cial podrán destinarse al otorgamiento de estas garantías.

La cuantía de tales recursos será la correspondiente a la prima asumida o al pago de la contingencia, cuando fuere el caso y será adicional a las sumas que se destinen en el presupuesto nacional al otorgamiento de subsidio directo a favor de los adquirentes de vivienda de interés social subsidiable. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio determinará el monto de los recursos adicionales que podrán otorgarse en forma de garantía.

Tales garantías también podrán otorgarse en forma de compromisos gubernamentales para atender un porcentaje de cada una de las cuotas periódicas a cargo de los deudores de préstamos de vivienda de interés social o para cubrir parte del canon de arrendamiento. El Gobierno Nacional deberá reglamentar los términos y condiciones para la operación de las garantías.

• Restitución del Subsidio Familiar de Vivienda (Modificación del artículo 8 de la Ley 3 de 1991 modificado por el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012)

La Ley 2079 elimina la restricción temporal de transferencia que tenían las viviendas de inte-

rés social financiadas con subsidio familiar de vivienda (Mi Casa YA). De otro lado, reduce el término de restricción de transferencia de las viviendas con subsidio 100% en especie de 10 a 5 años.

Con la entrada en vigencia de la Ley 2079 (14 de enero de 2021), la prohibición de transferencia solo aplica para los subsidios a título 100% en especie, por lo cual se entienden exentas de esta prohibición las demás modalidades de operación del subsidio familiar de vivienda.

Las anteriores modificaciones beneficiarán a los hogares que hubieren recibido el subsidio con anterioridad al 14 de enero de 2021.

En este sentido, si una persona obtuvo un subsidio familiar de vivienda para financiar la adquisición de la misma antes del 14 de enero de 2021, no tiene prohibición alguna para vender o transferir la vivienda. Para el mismo caso frente a las viviendas subsidiadas 100% en especie, se aplica el término de 5 años.

Es de resaltar que el levantamiento de la prohibición de transferencia de los folios de matrícula inmobiliaria de las viviendas financiadas con subsidio, se encuentra exento del pago de derechos registrales.

