

Bogotá D.C.

Doctor(a):

KARENT PAOLA ALARCON

Dirección Electrónica: karentalarcon84.3@gmail.com

BOGOTA, D.C. - BOGOTA, D.C.

Asunto: RESPUESTA EMAIL-TRASLADO POR COMPETENCIA RADICADO 20255330566961
SOLICITUD DE CONCEPTO JURIDICO PARA ACTIVIDADES INDUSTRIALES EN UNA VIVIENDA
DE INTERES SOCIAL - VIS

Respetada Karet:

De conformidad con la solicitud con radicado SIGA No. **1-2025-49237**, trasladada desde la Alcaldía Local de Santa Fe, con radicado ORFEO 20255330566961, referente a la solicitud de concepto jurídico sobre actividades industriales y comerciales en Viviendas de Interés Social VIS, se da respuesta de la siguiente manera:

1. Aclaración previa – Emisión de conceptos por la Subsecretaría Jurídica.

Es importante tener en cuenta que, conforme con las funciones y competencias asignadas en el literal h) del artículo 23 del Decreto Distrital 121 de 2008, es función de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat:

“Emitir los conceptos para absolver las consultas y las peticiones que formulen los particulares, las dependencias de la Secretaría, las entidades del sector y las autoridades en general, sobre la aplicación e interpretación de la normatividad en materia de hábitat”.

En ese sentido, dichas consultas no resuelven casos específicos de competencia de las áreas o entidades técnicas y en todo caso, los mismos carecen de fuerza vinculante conforme lo indica el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

“Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

Por tanto, los conceptos emitidos por esta Subsecretaría tienen como finalidad proporcionar elementos de juicio generales a las entidades del sector, para que éstas, en el marco de sus competencias tomen las decisiones que correspondan en los términos del referido artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

2. Problema jurídico planteado:

Del análisis de la solicitud se extrae el siguiente problema jurídico: se solicita emitir “*concepto jurídico específico y claro sobre la aplicación de las normas que rigen la Vivienda de Interés Social (VIS) y responder expresamente:*”

1. ¿Se puede usar un edificio VIS para actividades industriales o talleres?
2. ¿Se puede usar un edificio VIS como servicio hotelero? “

3. Análisis normativo.

Vivienda de Interés Social

Ley 388 de 1997.

El artículo 9º de la Ley 388 de 1997 define el Plan de Ordenamiento Territorial como: “(...) el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (...).”.

Esta autonomía está condicionada por la existencia de parámetros uniformes de carácter nacional y por competencias que se subordinan al marco legal, lo cual garantiza la unidad normativa en diversos campos, incluyendo el ordenamiento territorial. En este marco normativo, la Ley 388 de 1997 establece que los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) deben definir los porcentajes de suelo destinados al desarrollo de Viviendas de Interés Social (VIS) y Viviendas de Interés Prioritario (VIP).

Decreto Distrital 190 de 2004.

En este Decreto, se establecieron los porcentajes específicos de suelo destinados al desarrollo de programas de vivienda de interés social, conforme a lo dispuesto en el artículo 350 del mismo. Es pertinente resaltar que no es nuevo que dichas obligaciones mínimas puedan cumplirse en los predios objeto del tratamiento de desarrollo o, en su defecto, trasladarse a otras zonas de la misma área de expansión o urbana, según la reglamentación aplicable. En caso de optar por el traslado, la normativa vigente debe prever la equivalencia en los valores del suelo destinado a vivienda social, cuando la obligación se cumpla fuera del área de tratamiento de desarrollo.

Ley 1537 de 2012.

El artículo 46 de la Ley 1537 de 2012 dispone que, en los planes parciales con tratamiento de desarrollo, o en la reglamentación para el desarrollo de suelos sin plan parcial, se deben determinar los porcentajes de suelo para el desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), calculados sobre el área útil residencial del plan parcial o proyecto urbanístico, sin que estos porcentajes sean inferiores al 20%. Dicho porcentaje es de obligatorio cumplimiento, conforme a las condiciones que defina la reglamentación nacional.

Decreto Nacional 1077 de 2015.

Sin perjuicio de lo establecido en las Leyes 388 de 1997 y 1537 de 2012, estipula en su artículo 2.2.2.1.5.2 que, en consonancia con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), en los programas de ejecución del plan de inversiones del Plan de Desarrollo Distrital, se pueden localizar suelos para Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) en los cuales se podrá cumplir con los porcentajes de suelo establecidos para tal fin. Este decreto también contempla la posibilidad de definir porcentajes de suelo en tratamientos de desarrollo y renovación urbana bajo la modalidad de redesarrollo.

El artículo 2.2.1.5.3.1 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 19 del Decreto 46 de 2020, establece las siguientes alternativas para el cumplimiento del porcentaje mínimo de suelo:

1. *Dentro del mismo proyecto.*
2. *Mediante el traslado a otros proyectos del mismo urbanizador, ubicados en cualquier parte del suelo urbano o de expansión urbana del municipio o distrito.*
3. *A través de la compensación en proyectos desarrollados por entidades públicas que ejecuten programas y proyectos de VIS o VIP, mediante bancos inmobiliarios, patrimonios autónomos o fondos creados por municipios y distritos para tal efecto.*

Usos del Suelo

Decreto Distrital 555 de 2021 – Plan de Ordenamiento Territorial Vigente

De acuerdo con la solicitud, debemos remitirnos al marco dictado por el Plan de Ordenamiento Territorial Vigente.

En su capítulo 5, Normas Urbanísticas, Subcapítulo 1, Usos del Suelo y Áreas de Actividad, desde el artículo 233 y siguientes, se definen los diferentes usos que son permitidos en el Distrito de Bogotá.

Específicamente, el artículo 242 define los usos principales, complementarios y restringidos, donde el uso principal se define como aquel “*uso predominante, que determina el destino urbanístico del Áreas de Actividad y como tal se permite en la totalidad del área, zona o sector objeto de*

reglamentación"; a renglón seguido se define el uso complementario como aquel que contribuye al funcionamiento adecuado del uso principal y que es permitido en lugares que la norma específica señale, y el uso restringido como aquel que no es requerido para el funcionamiento del uso principal, pero que puede ser permitido bajo determinadas condiciones expuestas por la norma.

Para continuar con el desarrollo de la solicitud, Vivienda de Interés Social ha sido definida como aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción sostenible, y cuyo valor no excede los 135 SMLMV¹; la anterior, ha sido incluida dentro de los lineamientos para el desarrollo de la política de vivienda, donde las entidades públicas deberán promover mecanismos para estimular su construcción, expedición de permisos, licencias y autorizaciones respectivas, otorgamiento de estímulos para la ejecución de proyectos VIS y VIP, entre otros².

Debe tenerse en cuenta que, desde la Ley 3ª de 1991, se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y en la misma se estableció el subsidio familiar de vivienda. De esta manera, tanto las entidades públicas tienen la obligación de coordinar las acciones tendientes para que se desarrolle Vivienda de Interés Social, como, desde la norma, se crea el subsidio familiar de vivienda, aplicable a este tipo de proyectos VIS, que permitirá a los hogares disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura.

Licencias Urbanísticas

Ley 388 de 1997.

Licencias: Según el capítulo XI de la Ley 388 de 1997, se fija la necesidad de licencias para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización, de expansión urbana y rural, entre otros, y las mismas se otorgarán con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan.

La competencia para la expedición de las respectivas Licencias, las tendrán las entidades competentes y los curadores urbanos, según sea el caso. Para Bogotá Distrito Capital, serán los curadores urbanos los responsables de estudiar, tramitar y expedir las licencias de urbanismo o de construcción a petición de los interesados, para dicha autoridad, se fija la obligación de cumplir las normas urbanísticas y de edificación vigentes, como fundamento para el otorgamiento de licencias de urbanización y construcción.

Decreto Nacional 1077 de 2015.

¹ <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda-vis-y-vip>.

² Ley 1537 de 2012. Ley de Vivienda.

Según el artículo 2.2.4.4.2.6., la expedición de todas las licencias urbanísticas en sus diferentes modalidades se sujetará a lo previsto en la Ley 388 de 1997, al mismo decreto y al POT vigente, entre otros instrumentos.

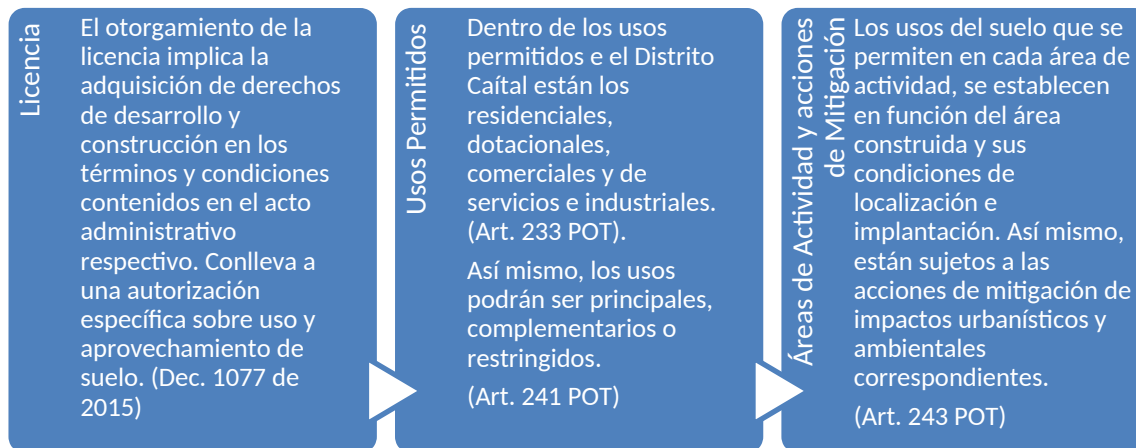
4. Desarrollo del problema planteado.

¿Se puede usar un edificio VIS para actividades industriales o talleres?

¿Se puede usar un edificio VIS como servicio hotelero?

Habiendo desarrollado el marco jurídico anterior, el siguiente esquema muestra la ruta aplicable al problema jurídico:

Ilustración 1.



Fuente: Elaboración propia desde el análisis normativo y del caso.

Para responder el interrogante planteado, debe tenerse en cuenta que los usos permitidos en el territorio se definen por la zonificación del mismo y son regulados por el Plan de Ordenamiento Territorial, que define y determina qué actividades son permitidas en cada área, siempre en función de la gestión urbana y la protección del medio ambiente.

Así las cosas, basados en los usos permitidos para cada porción del territorio, al momento de desarrollar cualquier proyecto de construcción o transformación es necesario tramitar la licencia

urbanística o de construcción respectiva, y ésta, al momento de ser otorgada, implica la obligación de desarrollo del proyecto, en los términos y condiciones contenidas en cada licencia.

Entonces, al ser solicitada licencia para el desarrollo de Vivienda de Interés Social, el resultado del proyecto podrá ser utilizado únicamente para dicho fin. En otras palabras, un edificio VIS, tiene esa naturaleza, urbanística y arquitectónicamente tiene esa finalidad, por tanto, el uso que debe dársele es ese, residencial, destinado a viviendas de interés social.

Aunado a lo anterior, no puede desconocerse la naturaleza de la Vivienda de Interés Social, la cual se desarrolla en el marco de la red pública que garantiza habitación para la población de escasos recursos en condiciones dignas y seguras. Darle un uso diferente a dichas edificaciones, desnaturalizaría los proyectos desarrollados, con las implicaciones sociales y jurídicas que ello conlleva.

Ahora bien, lo anterior, no implica que las edificaciones resultado de los proyectos de vivienda de interés social, no puedan traer usos complementarios conexos, siempre y cuando se respeten las reglas impuestas por la normativa urbana, en el entendido que un uso complementario deberá contribuir al adecuado funcionamiento del principal, y únicamente en los lugares que la norma señala.

Por último, no puede perderse de vista que, los usos del suelo que se permiten de conformidad con cada área de actividad, siempre se establecen en función del tamaño del área construida y sus condiciones de localización e implantación; así mismo, los usos permitidos siempre estarán sujetos a acciones de mitigación de impactos, tanto urbanísticos como ambientales. Entonces, las edificaciones a las que se les permita usos industriales o de hospedaje, llevarán consigo la obligación de adelantar las acciones de mitigación de impactos a que haya lugar.

5. Conclusión.

Las edificaciones resultado de proyectos de Vivienda de Interés Social deberán utilizarse para dicho fin, es decir, estarán destinadas exclusivamente a ser la vivienda principal de quienes allí habitan.

Lo anterior limita la posibilidad de utilizar las edificaciones VIS para el desarrollo de industria (la cual se debe desarrollar en zonas y edificaciones con uso de suelo industrial, cumpliendo con las acciones de mitigación respectiva), o para servicios de hospedaje (cuyo objetivo es el de uso como vivienda turística, no de habitación permanente y que contraviene los fines de los subsidios que otorga el distrito y la nación).

Cordialmente

ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
SUBSECRETARIA JURIDICA

Copia:

ALCALDIA LOCAL SANTAFE - CARLOS MARIO CIFUENTES - cdi.santafe@gobiernobogota.gov.co

Anexos Electrónicos: 2

Elaboró: DIEGO ALEJANDRO RIOS BARRERO

Revisó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ

Aprobó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ