

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):	
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por la cual se modifica y adiciona la Resolución No. 0549 de 2015 expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio relacionada con la implementación de parámetros y lineamientos de construcción sostenible para el logro de metas de ahorro en consumo de agua y energía en las nuevas edificaciones del país".</i>

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

El sector de la construcción de edificaciones es uno de los motores de crecimiento de la economía colombiana, sin embargo, a escala global el sector genera importantes impactos ambientales, dado que se usa una gran cantidad de recursos en el desarrollo de sus actividades, emitiendo con esto diferentes tipos de materiales contaminantes, los cuales son requeridos con mayor frecuencia y medida por el aumento de la demanda por edificaciones en un contexto de continua urbanización.

En este sentido y siguiendo las estimaciones de la Misión del Sistema de Ciudades (2012) referidas en el CONPES 3919 de 2018 – Política Nacional de Edificaciones Sostenibles, se espera que 18 millones de nuevos habitantes lleguen a las ciudades colombianas en los próximos 35 años. El rápido crecimiento de la población urbana y la consecuente dinámica del sector de las edificaciones contrasta con el ritmo de adopción de medidas que permitan mitigar las externalidades negativas del sector (DNP, 2018)¹.

A nivel nacional se ha avanzado en el establecimiento de instrumentos normativos y de política asociados a la incorporación de lineamientos de sostenibilidad, principalmente en la reducción de consumos de agua y energía en las edificaciones nuevas del país como lo señala la Resolución 0549 de 2015², y la meta de definir nuevos criterios que complementen los existentes como lo refleja el CONPES 3919 de 2018 "Política Nacional de Edificaciones Sostenibles", el cual tiene como objetivo de *"Impulsar la inclusión de criterios de sostenibilidad para todos los usos y dentro de todas las etapas del ciclo de vida de las edificaciones a través de ajustes normativos, el desarrollo de mecanismos de seguimiento y la promoción de incentivos económicos, que contribuyan a mitigar los efectos negativos de la actividad edificadora sobre el ambiente, mejorar las condiciones de habitabilidad y generar oportunidades de empleo e innovación"* (CONPES, 2018, pág. 62).

En el CONPES se presenta un plan de acción en el cual se asignan responsabilidades a entidades del sector público para lograr el cumplimiento de tres objetivos específicos: i) Diseñar e implementar instrumentos de política pública que permitan incluir criterios de sostenibilidad para todos los usos y dentro de todas las etapas del ciclo de vida de las edificaciones, ii) Establecer mecanismos de seguimiento al mercado de edificaciones para garantizar la implementación de la normativa que incluya criterios de sostenibilidad a través de sistemas de información e indicadores y iii) Desarrollar un programa de incentivos para la construcción de proyectos de edificaciones sostenibles.

¹ CONPES 3919 de 2018 – Política Nacional de Edificaciones Sostenibles.

² "Por la cual se reglamenta el Capítulo 1 del Título 7 de la parte 2, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en cuanto a los parámetros y lineamientos de construcción sostenible y se adopta la Guía para el ahorro de agua y energía en edificaciones".

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

En el marco de lo referido en la Resolución 0549 de 2015 así como en la Política Nacional de Edificaciones Sostenibles³, determinan que una edificación sostenible es aquella que está en sincronía con el sitio y hace uso de energía, agua y materiales de un modo eficiente, y provee confort y salud a sus usuarios. Esto se logra a través de la incorporación de medidas diferenciadas por clima y entorno, asociadas al diseño y la dotación de la edificación, encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al ejercicio de actuaciones con responsabilidad ambiental y social.

De tal forma que con la expedición de la Resolución 0549 de 2015 se da un paso adelante para con la implementación de los parámetros y lineamientos técnicos para la Construcción Sostenible, los cuales buscan contribuir al ahorro de agua y energía para mitigar los impactos ambientales generados, sin embargo, esta normativa prevé que se sigan desarrollando una serie de acciones, revisiones periódicas y construcción de instrumentos de seguimiento y control, así como de la promoción de incentivos para la aplicación de estas medidas, lo cual conlleva a asegurar la periódica mejora y adaptación de las medidas conforme el mismo medio ambiente lo requiera.

En este sentido, es necesario señalar la facultad dispuesta en los artículos 2.2.7.1.2, 2.2.7.1.3 y 2.2.7.1.4 del Decreto 1285 de 2015 por el cual se modifica el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en relación con la adopción de los parámetros y lineamientos técnicos para la Construcción Sostenible, el desarrollo del trámite y las herramientas de seguimiento de la implementación de las medidas de construcción sostenible en edificaciones y la promoción de que los municipios y distritos en el marco de sus competencias establezcan los incentivos para la implementación de las medidas de construcción sostenible. Así como lo contemplando en el "artículo décimo primero" de la Resolución 0549 de 2015, en relación con la revisión y ajuste de los porcentajes de ahorro de agua y energía y el "artículo décimo segundo" de la misma norma en relación con la reglamentación del procedimiento y las herramientas de seguimiento y control del ahorro de agua y energía en edificaciones.

En respuesta a lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio considera oportuno realizar una serie de acciones encaminadas a la revisión y ajuste de los porcentajes de ahorro de agua y energía previstos en la Resolución 0549 del 2015, la adopción y procedimiento de una herramienta de seguimiento y control, y finalmente la promoción de que los municipios y distritos en el marco de sus competencias establezcan los incentivos para la implementación de las medidas de construcción sostenible.

Para lograr este objetivo se identificó la necesidad de realizar ajustes normativos a la resolución ya existente con el propósito de fortalecer la implementación de la misma, a través de la actualización de los contenidos técnicos, así como el desarrollo de otros instrumentos que permiten continuar impulsando y/o promoviendo la aplicación de parámetros y lineamientos para la construcción sostenible, lo anterior, en la búsqueda de generar ahorros mínimos en los consumos de agua y energía en las edificaciones nuevas del país.

Para la generación de los insumos que permitieron la actualización de los contenidos técnicos, se adelantaron las siguientes acciones:

³ La definición de edificaciones sostenibles es amplia y cubre un amplio rango de aspectos que incluyen: Eficiencia energética, eficiencia en agua, materiales de construcción de baja energía embebida, calidad del ambiente interior, sostenibilidad del emplazamiento, edificaciones y entorno exterior y sostenibilidad urbana.

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

- Actualización del anexo 1 - Guía de construcción sostenible para el ahorro de agua y energía en edificaciones, mediante la ejecución de los contratos 104895 y 104900 de 2019 suscritos entre Green Loop y KFW, los cuales finalizaron en diciembre de 2020.
- Actualización del anexo 2 - Información climática por municipios, mediante el desarrollo de mesas técnicas de trabajo entre el MVCT y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, como entidad encargada de generar y suministrar información hidrológica, meteorológica y ambiental, entre las vigencias 2022-2023.
- Desarrollo del anexo 3 - Mecanismo de seguimiento y control, mediante la ejecución del contrato 83387974 de 2021 suscrito entre GIZ y Corpoema (cedido a Green Loop). En lo correspondiente al Mecanismo de Seguimiento y Control, el cual es el instrumento mediante el cual se establece el procedimiento y las herramientas para evaluar el cumplimiento de las metas de ahorros de agua y energía en las edificaciones nuevas del país. Se resalta que este instrumento, permitirá a los municipios y distritos, como garantes del cumplimiento de la norma a nivel local, validar el logro de las metas mínimas establecidas en términos de ahorros en los consumos de agua y energía, desde la declaración de las medidas en el Formulario Único Nacional - FUN, hasta antes de la ocupación de las edificaciones señaladas por la Resolución 0549 de 2015, o la norma que la adicione, modifique o sustituya.
- Desarrollo del estudio "*Revisión y actualización análisis de costos de la implementación de la Resolución 0549 de 2015 en proyectos VIS y Vip en Colombia*", mediante la ejecución de contrato celebrado en el marco de la participación del MVCT en el proyecto "*Fortalecimiento de capacidades para la eficiencia energética en edificios de América Latina – CEELA*" y Green Loop.

En el marco de lo anterior, se logró la generación de información indispensable para el sector, con el propósito de fortalecer las políticas públicas y toma de decisiones relacionadas con el desarrollo sostenible y la prevención de los efectos de cambio climático.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El ámbito de aplicación del proyecto de resolución es de nivel nacional y va dirigido a quienes desarrollen edificaciones que sean construidas en virtud de las licencias de construcción en la modalidad de obra nueva, solicitadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la resolución y teniendo en cuenta el régimen de transición establecido.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

La Constitución Política.

Artículo 189. "*Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.*"

La potestad reglamentaria es una facultad constitucional propia del Presidente de la República que lo autoriza para expedir normas de carácter general destinadas a la ejecución y cumplimiento de la ley.

Esta potestad se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo, e irrenunciable, porque es un atributo

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

indispensable para la que la Administración cumpla con su función de ejecutar la ley. Esta potestad, a través de la cual se desarrollan las reglas y principios fijados en la ley que permiten su aplicación. Esta facultad en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir la ley en cuanto a su contenido o alcance.

El Decreto 1285 del 2015 por el cual se modifica el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

El Decreto 1285 del 2015 por el cual se modifica el Decreto único Reglamentario 1077 de 2015 permitiendo que el Gobierno Nacional, que en ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 189 de la Constitución Política, a través del Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio expida las reglamentaciones correspondientes para hacer efectivas las disposiciones adoptadas mediante este decreto.

Asimismo, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 dispone en su artículo 2.2.7.1.2 asignar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, lo citado a continuación:

"Artículo 2.2.7.1.2. Implementación de los lineamientos de Construcción Sostenible. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, adoptará mediante resolución, los parámetros y lineamientos técnicos para la Construcción Sostenible."

En lo relacionado con las medidas para el ahorro de agua y energía en edificaciones, los parámetros que se adopten deberán contener como mínimo los siguientes aspectos:

- 1. Porcentajes obligatorios de ahorro en agua y energía según clima y tipo de edificaciones.*
- 2. Sistema de aplicación gradual para el territorio de conformidad número de habitantes de los municipios.*
- 3. Procedimiento para la certificación de la aplicación de las medidas.*
- 4. Procedimiento y herramientas de seguimiento y control a la implementación de las medidas.*
- 5. Promoción de Incentivos a nivel local para la construcción sostenible."*

En este sentido es necesario señalar la disposición prevista en el artículo 2.2.7.1.3. de la mencionada norma donde se señala al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el desarrollo del trámite y las herramientas de seguimiento de la implementación de las medidas de construcción sostenible en edificaciones. Dicha norma indica:

"Artículo 2.2.7.1.3. Seguimiento. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, desarrollará el trámite y las herramientas de seguimiento de la implementación de las medidas de construcción sostenible en edificaciones."

Finalmente es menester señalar lo dispuesto por el artículo 2.2.7.1.34. de la norma citada, en relación con la promoción de que los municipios y distritos en el marco de sus competencias establezcan los incentivos para la implementación de las medidas de construcción sostenible. Esta disposición indica:

"Artículo 2.2.7.1.4. Incentivos. El Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, promoverá que los municipios y distritos, establezcan incentivos para la implementación de las medidas de construcción sostenible."

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las modificaciones o adiciones contenidas el proyecto de resolución serán exigidas: i) Para los proyectos VIS y VIP: A las solicitudes de licencias de construcción que se radiquen con un (1) año de posterioridad

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

a la entrada en vigencia de la actualización de la resolución. II) Para los demás tipos de edificación (Vivienda No VIS Unifamiliar-Multifamiliar, Centros Comerciales, Oficinas, Hoteles, Instituciones y/o centros Educativo Básica y profesional, así como hospitales.): A las solicitudes de licencias de construcción que se radiquen con seis (6) meses de posterioridad a la entrada en vigencia de la presente resolución.

En virtud del respeto a los derechos adquiridos, las solicitudes de modificación, revalidación y prórroga de licencias vigentes se resolverán con fundamento en la norma vigente al momento de la expedición de la respectiva licencia de construcción.

De igual forma, a las solicitudes de licencias de construcción que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la presente modificación, se aplicará la norma vigente al momento de su radicación.

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

El proyecto de resolución modifica y adiciona las disposiciones previstas en la Resolución 0549 del 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)

N/A.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

PND - Ley 2294 de 2023, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"".

"Artículo 293. Concepto de Vivienda de Interés Social. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es 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 exceda de 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv). El valor máximo de la vivienda de interés prioritario será de 90 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) (...)

(...) El Gobierno nacional podrá establecer, excepcionalmente, a partir de estudios técnicos, valores máximos hasta por 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) para este tipo de viviendas, cuando se presente alguna o varias de las siguientes condiciones:

A) Cuando las viviendas incorporen criterios de sostenibilidad adicionales a los mínimos que defina el Gobierno nacional. (...)"

Es necesario considerar la disposición adoptada en el artículo 293 de la Ley 2294 de 2021- PND donde se permite aplicar a un criterio diferencial en el valor de la Vivienda de interés social cuando se implementen criterios de sostenibilidad adicionales a los mínimos exigidos por la Resolución 0549 del 2014; toda vez que esta norma fue adoptada en 2015, es necesaria su revisión y ajuste para implementar de una forma adecuada la determinación dispuesta en el artículo 293 de la Ley 2294 de 2021 de PND.

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>4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)</p> <p>La presente resolución no genera impacto económico en los destinatarios de la norma.</p>								
<p>5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)</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. 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)</p> <p>La presente resolución no genera impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.</p>								
<p>7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)</p> <p><i>Anexo 1. Guía de construcción sostenible para el ahorro de agua y energía en edificaciones.</i></p> <p><i>Anexo 2. Mapa de Clasificación del Clima en Colombia según la Temperatura y la Humedad Relativa y listado de municipios.</i></p> <p><i>Anexo 3. Mecanismo de Seguimiento y Control.</i></p>								
ANEXOS:								
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 70%;"> 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> </td> <td style="width: 30%; text-align: center;"> <i>(Marque con una x)</i> </td> </tr> <tr> <td> 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> </td> <td style="text-align: center;"> <i>(Marque con una x)</i> </td> </tr> <tr> <td> Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i> </td> <td style="text-align: center;"> <i>(Marque con una x)</i> </td> </tr> <tr> <td> Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio </td> <td style="text-align: center;"> <i>(Marque con una x)</i> </td> </tr> </table>	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>	<i>(Marque con una x)</i>	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>	<i>(Marque con una x)</i>	Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>(Marque con una x)</i>	Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	<i>(Marque con una x)</i>
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>	<i>(Marque con una x)</i>							
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>	<i>(Marque con una x)</i>							
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>(Marque con una x)</i>							
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	<i>(Marque con una x)</i>							

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>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</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>

Aprobó:

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón
Jefe de la Oficina Jurídica

Claudia Andrea Ramírez Montilla
Director de Espacio Urbano y Territorial