



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

¿A QUIÉN ESTÁ LLEGANDO LA VIVIENDA SOCIAL EN BOGOTÁ 2004 – 2019?

**EL PROBLEMA DEL ACCESO A LA OFERTA DE
VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN BOGOTÁ**

IRMA CONSUELO ARIAS RUIZ

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Urbanos
Bogotá, Colombia
2023

¿A QUIÉN ESTÁ LLEGANDO LA VIVIENDA SOCIAL EN BOGOTÁ 2004 – 2019?

EL PROBLEMA DEL ACCESO A LA OFERTA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN BOGOTÁ.

Irma Consuelo Arias Ruiz

Trabajo Final de Maestría presentado como requisito parcial para optar al título
de:

Magister en Gobierno Urbano

Director (a):

Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales, Yency Contreras Ortiz

Línea de Investigación:

Ciudades, Territorio y Estado

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de estudios urbanos

Bogotá, Colombia

2023

La vivienda es el espacio del Hogar.

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

IRMA CONSUELO ARIAS RUIZ

Nombre

Fecha 31/07/2023

Agradecimientos

Quisiera expresar mi agradecimiento a Dios y a todas aquellas personas que me brindaron su apoyo, paciencia y estuvieron ahí para mí durante la realización de mi tesis.

Estoy profundamente agradecida por tener a mis padres, por su amor, su continuo aliento y por creer siempre en mí, incluso durante los momentos en que tuve que priorizar mis estudios sobre pasar tiempo con ellos. Su apoyo ha sido invaluable y estoy verdaderamente bendecido de tenerlos como mis padres.

También me gustaría agradecer a mi esposo por su apoyo en todo momento y sus palabras de aliento y de confianza en mí; igualmente a toda la familia por su comprensión y paciencia durante este exigente proceso. Aunque es posible que haya estado ausente en reuniones y eventos familiares, siempre sentí su comprensión y aliento y esto ha significado mucho para mí. Su creencia en mis habilidades ha sido una fuente de motivación e inspiración a lo largo de este proceso. A mis amigos, gracias por apoyarme y brindarme los momentos tan necesarios de risa y descanso durante los intensos períodos de investigación y escritura. Su amistad y comprensión han hecho que este viaje sea más placentero y rodeada de cariño.

Por último, quiero expresar mi agradecimiento a mi asesora de tesis, Yency Contreras Ortiz, por su orientación y experiencia. Sus valiosos conocimientos, comentarios constructivos y paciencia han jugado un papel crucial en la configuración de la calidad de mi trabajo. Estoy agradecida por el tiempo y el esfuerzo que ha dedicado a guiarme a lo largo de este proceso. También agradezco a Mario Avellaneda, Ana Milena Ramos y Gloria Almeida por sus aportes y apoyo incondicional durante la elaboración de este trabajo y a Sergio Herrera por su ayuda en los temas de cartografía, a todos ellos muchas gracias.

A todos los mencionados anteriormente y a aquellos que me han apoyado de varias maneras, estoy verdaderamente agradecida. Su comprensión, paciencia y fe inquebrantable en mis habilidades han hecho posible este logro. Aunque es posible que no haya podido dedicar tanto tiempo como me hubiera gustado a cada uno de ustedes, sepan que su presencia y apoyo han sido profundamente queridos y apreciados.

Gracias una vez más por ser parte de mi esfuerzo y por estar ahí para mí.

Resumen

¿A quién está quién está llegando la vivienda social en Bogotá 2004 – 2019?

El problema del acceso a la oferta de vivienda de interés social en Bogotá

Este trabajo pretende identificar los resultados del acceso a la vivienda social por parte de las familias que demandaron el derecho a la vivienda en la ciudad de Bogotá durante el periodo comprendido entre el año 2004 y el 2019, dentro del marco de la Constitución y las leyes colombianas, las políticas nacionales y distritales de financiamiento y subsidio para la adquisición de la vivienda de interés social nueva.

Este trabajo empleó herramientas cualitativas y cuantitativas que involucraron el análisis de normativas, documentos oficiales y programas gubernamentales, tanto a nivel nacional como distrital, así como la información oficial relacionada con subsidios y proyectos de vivienda social. El período de estudio abarcó desde 2004 hasta 2019, ya que durante este lapso se establecieron regulaciones significativas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que influyeron en la generación de vivienda social. Además, se observó un fuerte impulso en la implementación de programas y proyectos del POT durante este período.

Se evidencia que, si bien los gobiernos tienen la competencia de hacer efectivo el derecho a la vivienda contemplado en el marco institucional colombiano y han generado incentivos al mercado para la generación de oferta de vivienda de interés social, no han logrado una efectiva articulación con las políticas públicas de subsidio público; ya que la vivienda social nueva que se produce no atiende realmente al sector de la población de bajos ingresos.

Uno de los hallazgos más destacados de este estudio fue evidenciar la existencia de una oferta considerable de viviendas nuevas de interés social y prioritario, distribuidas en toda la ciudad. Sin embargo, cabe resaltar que no todas estas viviendas cumplen con los

criterios para ser consideradas viviendas de interés social, y, además, no están vinculadas directamente con el subsidio para su adquisición.

Palabras clave: Vivienda social, políticas públicas, subsidios, población objetivo, Bogotá.

Abstract

Who is Social Housing reaching in Bogotá 2004 – 2019?: The problem of access to the supply of social housing in Bogotá

This work intends to identify results from access to social interest housing among families who claim for their right for housing in the city of Bogotá during the period covered between 2004 and 2019 amid the constitutional frame, Colombian laws, national and district financing policies, and subsidy for the acquisition of new social interest housing.

This research employed both qualitative and quantitative tools, involving the analysis of regulations, official documents, and governmental programs at the national and district levels, along with official information related to subsidies and projects. The study period extended from 2004 to 2019, as significant regulations were established during this timeframe, particularly with the introduction of the new Territorial Planning Plan (POT), which had a substantial impact on the generation of social housing. Additionally, a strong emphasis was observed in the implementation of POT programs and projects during this period.

It is evident that while governments have the responsibility to enforce the right to housing as outlined in the Colombian institutional framework and have created incentives for the production of social housing from the market, they have not effectively coordinated with public subsidy policies. The new social housing being produced does not effectively cater to the low-income population.

One of the most noteworthy findings of this study is the presence of a significant supply of new social and priority housing, distributed throughout the city. Nevertheless, it is important to emphasize that not all of these residences meet the criteria to be considered social housing, and furthermore, they are not necessarily directly linked to subsidies for their acquisition.

Keywords: Social housing, public policies, subsidies, target population.

Contenido

	Pág.
Declaración de obra original	IV
Agradecimientos.....	V
Resumen	VII
EL PROBLEMA DEL ACCESO A LA OFERTA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN BOGOTÁ.....	VII
Abstract.....	IX
Lista de Ilustraciones	XII
Lista de tablas	XIII
Lista de abreviaturas.....	15
Introducción	16
Capítulo 1. La política habitacional para hogares de bajos ingresos: la vivienda digna y los mecanismos del Estado para garantizar el derecho	20
1.1 Políticas de acceso a la vivienda de interés social: hacia la garantía de un derecho	21
1.2 Los subsidios como principal mecanismo de la política habitacional: ¿hacia la “financiarización” de la vivienda social?	32
Capítulo 2. Estrategia Metodológica.....	38
Capítulo 3. Marco normativo y de política nacional y distrital: Producción de vivienda y población objetivo 2004-2019	45
3.1 Antecedentes y desarrollo legal del Artículo 51 de la Constitución de 1991	46
3.2 Política Nacional de Vivienda de Interés Social 2004-2019: producción de vivienda y población objetivo.....	55
Álvaro Uribe Vélez: “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006” y “Estado Comunitario: desarrollo para todos 2006-2010”	59

Juan Manuel Santos: “Prosperidad para todos 2010-2014” y “Todos por un nuevo país 2014-2018”	63
Iván Duque Márquez: “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022” 67	
3.3 Política Distrital de Vivienda de Interés Social 2004-2019: producción de vivienda y población objetivo.....	74
Luis Eduardo Garzón: “Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión 2004-2008”	75
Samuel Moreno Rojas: “Bogotá Positiva: Para vivir mejor 2008-2012”	78
Gustavo Petro Urrego: “Bogotá Humana 2012-2016”	80
Enrique Peñalosa Londoño: “Bogotá Mejor para Todos 2016-2020”	86
Capítulo 4. La realidad de la producción y del acceso a la VIS en Bogotá 2004 – 2019	94
4.1 Oferta de Vivienda de Interés Social 2004-2019: producción de vivienda y la población beneficiaria.....	96
4.1.1 Resultados del licenciamiento e iniciación de vivienda 2005-2019: entre la VIS y la NO VIS	98
4.1.2. Enajenación de Vivienda de Interés Social 2004 – 2019: características de la producción de VIS en la ciudad	112
4.1.3. Relación entre la oferta de VIS y la asignación de subsidios 2004-2019 124	
4.2 Territorialización de la oferta de VIS abierta al mercado y con subsidio 2004-2019	128
4. Conclusiones y recomendaciones.....	159
Anexo A: Tabla de Reglamentación de los Planes de Desarrollo Nacional en temas de subsidios.....	163
Anexo B: tablas de subsidios Bogotá por años asignados por Hábitat en Bogotá	193
Bibliografía.....	201

Lista de Ilustraciones

	Pág.
Ilustración 1. Método de los incrementos sucesivos. Ejemplo de comparación y evaluación de varios esquemas en planta reducidos a la misma escala (1 salón, 1 dormitorio para padres, 1 dormitorio para niños)	23
Ilustración 2. Los siete elementos de una vivienda adecuada ONU Hábitat, 1991 - 2019	27
Ilustración 3. Operacionalización de los objetivos específicos y preguntas orientadoras del TFM.....	38
Ilustración 4. Enfoque y evolución de la política de vivienda en Colombia	56
Ilustración 5. Línea de tiempo periodos presidenciales y periodos de alcaldía.....	58
Ilustración 6. Mapas de programas de vivienda Decreto 619 de 2000 y 469 de 2003.....	77
Ilustración 7. Gráfica de nuevas VIS y VIP periodo 2008 - 2011	97
Ilustración 8. Unidades de Vivienda licenciadas Vs Unidades de Vivienda Iniciadas 2005 – 2022.....	108
Ilustración 9. Área (m2) de Vivienda Licenciadas vs. Área (M2) de Vivienda Iniciadas 2005-2022.....	109
Ilustración 10. Unidades de VIS Licenciadas vs. Unidades de VIS Iniciadas 2005-2022	110
Ilustración 11. Área (m2) de VIS Licenciadas vs. Área (m2) de VIS Iniciadas 2005-2022	111
Ilustración 12. Unidades de Vivienda de Interés Social con solicitud de permiso de enajenación en la SDHT, por período de gobierno 2004-2022	117
Ilustración 13. Unidades de Vivienda de Interés Social con solicitud de permiso de enajenación en la SDHT, por estrato 2004-2022	119
Ilustración 14. Tamaños de las Unidades de Vivienda de Interés Social con solicitud de permiso de enajenación en la SDHT 2004-2022.....	121
Ilustración 15. Tamaños máximos (m2) de la Vivienda de Interés Social enajenada en Bogotá. 2004-2022	123
Ilustración 16. Total de Unidades de VIS Licenciadas vs. Unidades de VIS Iniciadas vs. Unidades de VIS con permiso de enajenación 2005-2022	124
Ilustración 17. UPZ de la ciudad.....	129
Ilustración 18. Localización de los predios de enajenación entregados por la SDHT, 2004 - 2022.....	133
Ilustración 19. Unidades Enajenadas por UPZ. 2004 - 2022	136
Ilustración 20. Localización de los predios de enajenación entregados por la SDHT, 2004 – 2007.....	138
Ilustración 21. Localización de los predios de enajenación entregados por la SDHT, 2008 – 2011.....	140
Ilustración 22. Localización de los predios de enajenación entregados por la SDHT, 2012 – 2015.....	142

Ilustración 23. Localización de los predios de enajenación entregados por la SDHT, 2016 – 2019.....	144
Ilustración 24. Localización de los predios de enajenación entregados por la SDHT, 2020 – 2022.....	146
Ilustración 25. Localización de los predios donde se adjudicaron los subsidios, información entregada por la SDHT, Subsidios 2009 – 2022.	148
Ilustración 26. Subsidios asignados 2009 – 2011 (izquierda). Subsidios asignados 2012 – 2015 (Derecha).....	150
Ilustración 27. Subsidios asignados 2016 – 2019 (izquierda) vs. Subsidios asignados 2020 – 2022 (Derecha).....	152
Ilustración 28. Comparativo entre proyectos enajenados de VIS/VIP nueva y subsidios distritales asignado 2009 – 2022.....	153
Ilustración 29. Localización de la relación entre subsidios asignados y proyectos con permiso de enajenación (2009 – 2022).	155
Ilustración 30. Subsidios distritales asignados por UPZ.....	158

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Condiciones de la vivienda digna el Colombia. Sentencia T-585-06	30
Tabla 2. Elementos de la Metodología.....	43
Tabla 3. Decretos reglamentarios de la Ley 3 de 1991 a la fecha.	51
Tabla 4. Decretos y leyes que han reglamentado y/o modificado la Ley 3 de 1991	51
Tabla 5. Definición de vivienda y topes VIS Ley 812 de 2003	60
Tabla 6. Definición de vivienda y topes VIS Ley 1151 de 2007	61
Tabla 7 Tabla valores de subsidio según Decreto 2620 de 2000 Artículo 10	62
Tabla 8 Tabla valores de subsidio comparativo Decreto 2620 2000 y Decreto 2488 2002	62
Tabla 9 Topes de Subsidio para vivienda nueva o usada.....	63
Tabla 10. Definición de vivienda y topes VIS de la Ley 1450 de 2011.....	64
Tabla 11. Definición de vivienda y topes VIS Ley 1753 de 2015.	66
Tabla 12. Definición de vivienda y topes VIS Ley 1955 2019	68
Tabla 13. Topes valor subsidios para adquisición de vivienda nueva o usada.....	69
Tabla 14. Valores máximos de vivienda 2004-2019.....	71
Tabla 15. Tabla de los topes máximos de subsidio 2004 - 2019	73
Tabla 16. Tabla de programas nacionales para vivienda 2004 - 2019.....	74
Tabla 17 Tabla de Programas periodo 2004- 2008 Luis Eduardo Garzón.....	76
Tabla 18. Porcentaje de provisión de suelo en tratamiento de desarrollo - Decreto 327 de 29004.....	78
Tabla 19 Tabla de Programas periodo 2008- 2012 Samuel Moreno Rojas	79
Tabla 20 Programas, Proyectos y metas del Acuerdo 489 de 2012	80
Tabla 21. Soluciones habitacionales en proyectos con mecanismo de gestión asociativa.	84
Tabla 22. Porcentajes de cesión de suelo para VIP en tratamiento de desarrollo y renovación Urbana. Art. 2 del Decreto 138 de 2015	86
Tabla 23 Programa y metas del Acuerdo 645 de 2016	87
Tabla 24. Art 139 de porcentajes de área útil para VIS y VIP. Decreto 088 de 2017	88

Tabla 25. Resumen de los programas y las metas planteadas en el periodo de gobierno de las alcaldías distritales.....	89
Tabla 26. Unidades de Vivienda Licenciadas en Bogotá 2005-2022, por tipo.	99
Tabla 27. Unidades de Vivienda licenciadas por períodos de gobierno 2004-2022, por tipo	101
Tabla 28. Área de Vivienda licenciadas en Bogotá 2005-2022, por tipo	103
Tabla 29. Área de Vivienda licenciada por períodos de gobierno 2004-2022, por tipo ..	104
Tabla 30. Unidades de Vivienda iniciadas en Bogotá 2004-2022, por tipo	105
Tabla 31. Unidades de Vivienda iniciadas por períodos de gobierno en Bogotá 2004-2022, por tipo.....	106
Tabla 32. Área (m ²) de Vivienda iniciadas en Bogotá 2001-2022, por tipo	107
Tabla 33. Área (m ²) de Vivienda iniciada por períodos de gobierno en Bogotá 2004-2022, por tipo.....	107
Tabla 34. Unidades de Vivienda de Interés Social con solicitud de permiso de enajenación en la SDHT, 2004-2022	113
Tabla 35. Unidades de Vivienda de Interés Social con solicitud de permiso de enajenación en la SDHT, por período de gobierno 2004-2022	117
Tabla 36. Unidades de Vivienda de Interés Social con solicitud de permiso de enajenación en la SDHT, por estrato 2004-2022	118
Tabla 37. Subsidios distritales asignados por modalidad 2009-2022	125
Tabla 38. Subsidios distritales asignados año y por modalidad 2009-2022.....	126
Tabla 39. Subsidios para vivienda nueva VIS-VIP. Fonvivienda y Secretaría Distrital del Hábitat 2004 - 2019.	127
Tabla 40. Subsidios distritales asignados por periodo de alcaldía. 2009 - 2022.....	156

Capítulo 1

Lista de abreviaturas.

Abreviatura	Término
BCH	Banco Central Hipotecario
CAV	Corporación de Ahorro y Vivienda.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de estadística
FINDETER	Financiera de desarrollo Territorial
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda
ICT	Instituto de Crédito territorial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDD	Plan Distrital de Desarrollo
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
POT	Plan de Ordenamiento Territorial.
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SMLMV	Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.
UNIAPRAVI	Unión Interamericana para la Vivienda.
UPAC	Unidad de Poder Adquisitivo Constante.
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social

Introducción

La vivienda digna es un derecho social, económico y cultural reconocido en la Constitución política de Colombia en 1991. El artículo 51 señala:

"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 el año 2012, la Corte Constitucional reconoció además que "el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo, en tanto está dirigido a la realización de la dignidad humana y se traduce en un derecho subjetivo..." Lo anterior quedó establecido en la Sentencia T-986A/12 (Corte Constitucional, 2012).

Como se observa, aunque la vivienda es un derecho fundamental, estas últimas décadas se han caracterizado porque la producción de vivienda ya no depende de la producción estatal, sino que es el sector inmobiliario el que a través de la oferta y la demanda, determina la distribución de dicho bien y quién accede a él en el mercado.

Así, aunque el mercado inmobiliario produce la vivienda que demandan los distintos tipos de hogares, un sector de la sociedad no tiene los medios económicos para acceder a ella. En ese contexto, aunque el artículo 51 determina que el Estado debe fijar un conjunto de condiciones para hacer efectivo el derecho a la vivienda de todos, dichas disposiciones no están vinculadas con obligaciones o instrumentos del Estado para atender la construcción de las viviendas que el mercado no ofrece a los ciudadanos que no pueden

participar en la oferta inmobiliaria; tal como se había hecho en tiempos anteriores a la Constitución de 1991, pues solo le otorga al Estado un papel meramente regulador.

De esta manera, el mandato constitucional determina el marco de las condiciones que debe establecer el Estado, agrupados en tres líneas así:

1. La promoción de planes y programas de vivienda de interés social, para intentar resolver principalmente los aspectos físicos que requieren las familias como la localización, la infraestructura, los equipamientos básicos y el propio espacio de las viviendas.
2. Sistemas de financiación a largo plazo y subsidios, encargo que deberá garantizar el soporte económico para que los hogares sin recursos puedan acceder a la vivienda y sostener dicha carga.
3. El impulso a formas asociativas de ejecución de los programas, que se refiere especialmente a la gestión que entre el sector público y el privado pueden adelantar para ejecutar los planes de vivienda de interés social.

Transcurridos 30 años de la expedición de la Constitución Política vigente, es de suponer que las familias que estaban excluidas del mercado inmobiliario por su condición económica, en el marco de dichos instrumentos e incentivos promovidos por el Estado para garantizar el acceso han logrado acceder a una vivienda digna a partir de las condiciones que lo establecieron como derecho.

Aunque las cifras que miden el déficit muestran reducción en algunos períodos, al parecer, los hogares de menores ingresos continúan sin acceder a una vivienda digna en Bogotá. Adicionalmente, aunque se evidencian altas cifras de oferta de viviendas denominadas VIS y que son beneficiarias de los incentivos que genera el Estado para su producción, la dinámica del mercado muestra que estas unidades producidas no tienen características propias de vivienda para sectores de bajos ingresos; ya que por su localización, tamaño y acabados están dirigidas a otros sectores de la población; y están siendo adquiridas por hogares con ingresos económicos superiores a los que deberían ser beneficiarios de las condiciones establecidas por el Estado para acceder a la vivienda digna y cumplir el mandato constitucional para todos los ciudadanos.

Estos hechos plantearon la pregunta fundamental de esta investigación: ¿A quién le llega la vivienda de interés social en la ciudad de Bogotá? Para acotar la pregunta el estudio se realizó en el suelo urbano durante un periodo comprendido entre la reglamentación del primer POT de la ciudad, año 2004, y el último año antes de la pandemia por COVID 19, año 2019. Aunque en el momento de cierre de este Trabajo Final se logró acceder a la información posterior a 2019 y esta se logró incorporar, solamente se incluye con el fin de obtener algunas conclusiones preliminares de la situación posterior a 2020.

Para abordar el tema, el primer capítulo describe el mandato constitucional, la definición del concepto de vivienda digna y adecuada y un tránsito por las condiciones que ha fijado el Estado en los años noventa para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna a todos los ciudadanos, a partir de mecanismos como subsidios, créditos, programas para vivienda de interés social, control del precio de la vivienda de interés social y de su comercialización, titulación, obligaciones urbanísticas, entre otros, mecanismos afectados por la financiarización.

En el segundo capítulo se describe la metodología que orientó el estudio. Se presenta una estrategia basada en preguntas sobre el alcance y lineamientos de la política de vivienda a nivel nacional y distrital, así como las herramientas para identificar los beneficiarios propuestos de dichos programas. Así mismo, se plantearon un conjunto de técnicas para identificar los principales resultados de la producción de vivienda en el mercado a partir de los incentivos generados por el Estado y su relación con los productos de política basados en subsidios públicos y de Cajas de Compensación Familiar.

En el tercer capítulo se examina el alcance de la norma y de la política de vivienda de interés social, en adelante denominadas como VIS, en el país y en Bogotá, a partir de una revisión de los planes de desarrollo nacionales y distritales, identificando sus principales orientaciones en relación con la población objetivo para acceder a una vivienda digna; los lineamientos en materia de financiación y subsidio, así como objetivos y programas derivados de los planes de desarrollo.

En el cuarto capítulo se aborda el análisis de los resultados de la producción de vivienda y el papel de los gobiernos de la ciudad en la generación de oferta de vivienda para los hogares con menores recursos. Esta revisión se realizó a partir de los informes de gestión

que dan cuenta del nivel de cumplimiento de los planes de desarrollo distrital. En este mismo capítulo se presentan los resultados del número de unidades nuevas de VIS licenciados, de la producción de VIS en la ciudad y los subsidios asignados para vivienda nueva por parte del Estado, para una aproximación a la respuesta sobre quiénes son los beneficiarios reales de este tipo de viviendas.

Se presenta también la territorialización de la producción de viviendas de interés social, con el objetivo de identificar algunas características de la oferta reciente de este tipo de vivienda en el mercado, y que podría evidenciar las limitaciones de una política que no vincula el subsidio con la enajenación de vivienda y que produce localizaciones y tamaños de vivienda que están orientadas a otro tipo de sectores de la población con mayores ingresos, los cuales no son el objetivo de la política pública de vivienda.

Por último, en las conclusiones se demuestra que, a pesar de la notable oferta de viviendas de interés social en todas las localidades de Bogotá (con diferencias de localización que inciden en el tamaño y calidades ofertadas), el análisis revela discrepancias significativas en términos de la producción, comercialización y vinculación de familias de bajos ingresos a dichos proyectos; mostrando cómo no se ha logrado atender a la población que verdaderamente requiere la vivienda social en el marco del cumplimiento del mandato constitucional y los fines del Estado Social de Derecho.

Este trabajo final de maestría muestra la necesidad de una revisión crítica de las políticas de vivienda de interés social, para que la regulación sea extendida hasta el momento de la comercialización y que se enfoque en la verdadera población objetivo, garantizando que las condiciones fijadas por el Estado se cumplan efectivamente.

Capítulo 1. La política habitacional para hogares de bajos ingresos: la vivienda digna y los mecanismos del Estado para garantizar el derecho

La primera mitad del siglo XX se caracterizó por un acelerado proceso de urbanización que consolidó importantes áreas urbanas en las ciudades latinoamericanas y que generó en los años setenta y ochenta movimientos reivindicatorios por bienes y servicios básicos, entre ellos la vivienda. Aunque no se puede hablar de un Estado de Bienestar consolidado en nuestra región, estas necesidades fueron atendidas por organismos y entidades del nivel nacional que participaban en el conjunto de momentos de la cadena de producción hasta finales de los años ochenta. En este momento se generó una transformación de los lineamientos de política abriendo la participación de los actores privados en la fase de producción o generación de oferta de vivienda a las poblaciones de bajos ingresos. Sin duda, ello modificó el papel del Estado, la orientación del alcance de sus políticas de vivienda; así como los resultados de las mismas.

En Colombia puntualmente, la Constitución en el artículo 51 dispuso que todos los colombianos tendrían derecho a vivienda digna y encargó al Estado de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, promoviendo planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

El mandato constitucional pone al Estado como orientador, regulador o guía y no como un ejecutor, lo que supone una confianza en el mercado inmobiliario para garantizar el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna. En este capítulo se espera ahondar en la discusión del papel del Estado en las políticas habitacionales en un período marcado por la financiarización de la vivienda y un papel activo del mercado en la producción de la misma; así como las principales discusiones sobre la posibilidad de cumplir los fines principales del Estado en este contexto de liberalización.

1.1 Políticas de acceso a la vivienda de interés social: hacia la garantía de un derecho

El Estado protege la vivienda, a pesar de ser un bien privado. Lo hace mediante normas y regulaciones, evitando que los residentes sean expulsados de ellas de manera arbitraria. Interviene en situaciones de emergencia, como desastres naturales o situaciones de violencia, para proteger a los ciudadanos. Sin embargo, principalmente es un deber del Estado garantizar que las viviendas se encuentren en zonas que cuenten con los servicios básicos de agua potable, energía eléctrica, transporte y otros servicios para que puedan ser habitadas.

El tema de la vivienda social es de suma importancia en el contexto de la política económica y el bienestar de la sociedad. Diferentes autores han abordado esta cuestión desde perspectivas variadas, ofreciendo opiniones y enfoques divergentes. Para comprender más a fondo estas perspectivas, es fundamental examinar cómo los expertos y académicos han articulado sus puntos de vista sobre la vivienda social.

Un ejemplo de esta diversidad de opiniones se encuentra en la visión de Mesa Garete & Valiño Castro (2001), quienes consideran que la vivienda es un componente crucial de la economía de bienestar, aunque destacan su distinción respecto a otros servicios como la

salud, la educación y las pensiones, ya que, según su argumento, esta prestación recae principalmente en el sector privado. Además, afirman que:

“El derecho a una vivienda digna se incluye entre los derechos fundamentales del hombre. (...), la existencia de este derecho no implica necesariamente la producción pública. De hecho, en este bien, la mayoría de las intervenciones se dirigen a entregar subsidios o transferencias monetarias, ya sean directas o gastos fiscales. Tampoco implica necesariamente la propiedad de la vivienda por parte del individuo que la disfruta, sino que tan sólo se refiere al uso”. (p. 1)

Para Ponce Solé J. (2013) el habitar una vivienda indigna lleva a que la familia que allí habita no tenga su dignidad respetada (p.60) y se debe “llevar al entendimiento de la vivienda no solo como el mero soporte físico habitacional sino también como el medio ambiente urbano en el que éste se inserta” (p. 61). Además, reconoce la posible afectación de derechos tales como la salud, la intimidad, el medio ambiente, etc. En una exposición en la que desarrolla el concepto del derecho a la ciudad.

Cruz Alli Aranguren (2005) resalta el deber del Estado mostrando la importancia del urbanismo en la política de vivienda y la necesidad de entenderlo como una sola realidad o una realidad integrada:

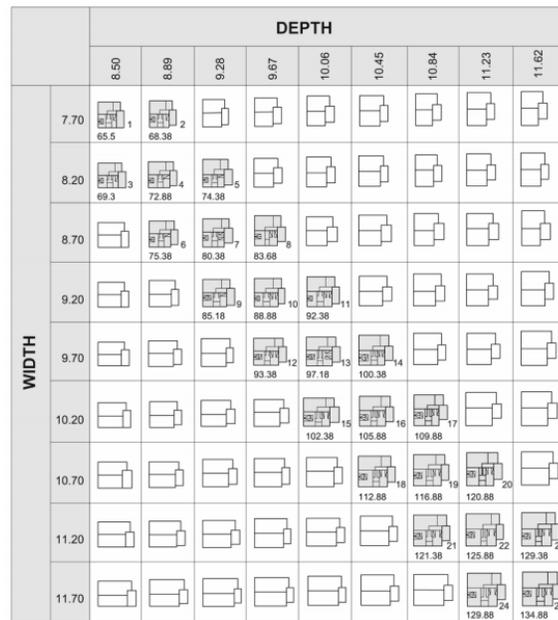
“El urbanismo y la vivienda han sido tratados como realidades distintas, y tan es así, que, incluso en la evolución histórica de la ordenación del territorio para asentar y desarrollar las actividades humanas, se ha marcado como una de sus prioridades la de resolver el hábitat, dotándolo, progresivamente, de las infraestructuras y los servicios necesarios para que la persona se desarrolle, trabaje, etcétera.”

Bevilacqua (2010) aborda el tema del diseño de la vivienda y hace referencia al estudio realizado por el Arquitecto Alexander Klein a finales de la Primera Guerra Mundial. Se buscaba solucionar el problema de vivienda para la clase obrera creando nuevos estándares habitacionales que cumplieran con los requisitos mínimos para vivir. El diseño es conocido como *Existenzminimum*. el espacio mínimo de ocupación que se ha convertido en el estándar de vida mundial. El agente inmobiliario contemporáneo, en el caso de América Latina, es el constructor privado, lo ha deformado y convertido en ejemplo

emblemático en la construcción de vivienda social. Tal como lo expresa Rodríguez Chumillas, (2006) “El País de las casitas”: “*Miles de microviviendas surgen en México. A ellas van millones de pobres, excluidos durante décadas del rezago priista y ahora vistos como clientes pasivos por las constructoras*” (p.37)

La palabra existenzminimum, se traduce como espacio mínimo para la existencia, y según el estudio de Klein, tal como lo señala Bevilacqua (2010), las tipologías óptimas son las que se presentan en la línea diagonal del cuadro (Ilustración 2), donde las principales modelaciones de vivienda social que, a finales de los años 20, se reducen y estandarizan los espacios privados de la vivienda, en favor de buenas condiciones de habitabilidad y supliendo necesidades básicas como dormir, comer, cocinar, etc. Estas funciones humanas que quedaron inscritas en el manifiesto de la Carta de Atenas –en el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna CIAM de 1933.

Ilustración 1. Método de los incrementos sucesivos. Ejemplo de comparación y evaluación de varios esquemas en planta reducidos a la misma escala (1 salón, 1 dormitorio para padres, 1 dormitorio para niños)



Fuente: Artículo de Marco Giorgio Bevilacqua.

<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s00004-011-0080-6.pdf>

El modelo de habitabilidad de una vivienda según Tarchópulos Sierra & Ceballos Ramos, (2003) amplía el concepto anterior, al señalar que el espacio físico de la vivienda se

compone de dos partes una social y una física, donde al interior de ésta se puede socializar y también individualizar al individuo.

Como queda expuesto, estos conceptos han sido objeto de debates y evoluciones que determinan las políticas públicas y los programas de vivienda de interés social que, si bien pueden ser una forma de garantizar el derecho a una vivienda digna, no todas las viviendas de interés social cumplen con los requisitos necesarios para considerarse dignas o adecuadas.

Para el objeto de este trabajo es importante acotar estos debates que giran en torno a ideas como: la vivienda es una respuesta a la necesidad de intimidad y protección, una oferta masiva promovida por el Estado, un derecho de los ciudadanos, una expresión física de la dimensión social, un bien económico, entre otros. Para ello se identifican dos grandes corrientes, la primera enfatiza la dimensión espacial y la segunda la dimensión económica y legal.

Sobre lo espacial, además de lo ya expuesto, Hurtado Isaza & Chardon, (2012) señalan que, si bien el uso de máquinas y otras tecnologías de construcción ha permitido desarrollar estructuras complejas y paradigmáticas, en algunos casos se ha descuidado la humanización del espacio. Esto se ha reflejado en algunas edificaciones que, al buscar ocupar el menor espacio posible, han ignorado las necesidades humanas básicas para el desarrollo de funciones espaciales y entornos cercanos óptimos.

Jane Jacobs (1961 - 2011), por su parte, señaló que la necesidad de vivienda se ha orientado hacia el mercado inmobiliario, en detrimento del bienestar del individuo como usuario. Las soluciones espaciales inmobiliarias tienen poco que ver con las necesidades y características propias de un espacio digno y psicológicamente habitable.

Otra perspectiva actual relacionada con el papel del Estado en el cumplimiento de la garantía del derecho a través de la producción de vivienda la presenta Rodríguez Chumillas (2006), cuando señala que la producción de vivienda social masiva de conjuntos residenciales y de espacios de habitar en serie, repercuten en la vida social de sus habitantes dado que la repetición de módulos para habitar deshumaniza y dificulta la generación de áreas recreativas suficientes, en pro de suplir la necesidad y cubrimiento

del Estado para garantizar la vivienda. Para Rodríguez Chumillas (2006) los “clónicos desarrollos” en versiones populares, afectan la identidad individual de la vivienda y la vuelven en un espacio consumible indiferenciado.

“[...] La producción de vivienda social masivamente por el capital inmobiliario es un hecho de gran trascendencia en la sociedad latinoamericana. Nuevos y clónicos desarrollos residenciales de diseño cerrado se programan masivamente con apoyo del crédito en versiones populares. De modo que ahora la casa apropiada del estilo de vida ideal se aparee en módulos de edificaciones o es adosada a la interminable hilera de iguales, cuando no se agrupa en tres, cuatro y cinco unidades. Todas, variantes de la producción masiva indiferenciada pero consumida y ofrecida dentro del discurso del nuevo estilo de vida del encierro, empaquetada con los símbolos de la seguridad [...] (p.27-28)

En los procesos de crecimiento y ocupación de vivienda en las áreas periféricas se identifica un factor relacionado con el costo del suelo, que va en aumento en los centros de las ciudades por encontrarse cerca de todos los servicios e infraestructura que tiene la ciudad, produciendo la migración de la población existente de bajos ingresos a la periferia o alejada de la ocupación de vivienda de altos ingresos y mejores características.

De esta manera, desde finales del siglo pasado, el mercado inmobiliario juega un papel fundamental en la producción de esta nueva vivienda que va desplazando paulatinamente la población de aquellos centros fundacionales. La anomia colectiva de esta población que se desplaza a otros lugares, hace que enfrenten un desarraigo y ocupen cualquier lugar de la ciudad que les pueda ofrecer una vida más cómoda y menos encarecida.

En ese contexto, se identifica una relación entre la necesidad de espacio para habitar y el recurso económico que tiene el hogar, que se debe considerar para acceder a la oferta de vivienda y el acceso en condiciones dignas. Adriana Parías expone lo anterior de la siguiente manera: (Parías Duran, 2021)

“... además de los niveles de ingreso, los hogares presentan diferencias en su composición y, en consecuencia, en sus necesidades de espacio construido, lo que evidentemente afecta también las posibilidades de localización, pues dos hogares

con el mismo nivel de ingreso pero con distintas necesidades de espacio construido, se encuentran en posiciones distintas frente al mercado inmobiliario y como resultado la *gama de localizaciones factible* para el hogar de mayor tamaño será más restringida. De acuerdo con esto, en realidad las diferencias de acceso al suelo urbano están determinadas por una síntesis entre el ingreso y la necesidad de espacio construido de cada uno de los hogares. Si se teje una relación entre el ingreso disponible para gasto en vivienda y la cantidad de espacio construido mínimo necesario para el hogar medido en metros cuadrados, se obtiene la *capacidad de gasto por metro cuadrado de espacio construido* para cada hogar, que constituye, para efectos del análisis sobre segregación espacial, la unidad básica de comparación económica entre los hogares.”

De acuerdo con Mejía Escalante (2016) el enfoque de la vivienda como derecho, la examina “1) desde una visión crítica de los instrumentos jurídicos del derecho internacional asociados con la habitación y 2) desde pensar la provisión de la vivienda en su eficacia funcional y como un derecho.” (p. 298). Al mismo tiempo señala que la distinción entre vivienda digna y adecuada no es despreciable ya que de su entendimiento se desprende toda la batería de políticas y normas para el cumplimiento del mandato constitucional. Esto implica interpretar dicho mandato para enfocar los esfuerzos estatales hacia la eficiencia y la equidad corrigiendo los desequilibrios generados por intereses heterogéneos del mercado. Así, se da una tendencia a jerarquizar un concepto sobre otro señalando, por ejemplo, que es más importante garantizar el derecho a la vivienda disponiendo recursos económicos que garantizar la producción de vivienda suficiente, o que otorgar espacios adecuados.

En el marco de política internacional el derecho a la vivienda se encuentra establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1966), que en el numeral 1 del artículo 11 señala:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este

derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.” (P. 4).

Sobre el derecho a una vivienda adecuada, que no debe ser interpretado de manera restrictiva, sino que debe entenderse como el derecho a vivir en un lugar seguro, en paz y con dignidad. Con base en este pacto, las Naciones Unidas expidió la observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada. (Naciones Unidas, 1991) Los aspectos fundamentales del derecho a una vivienda adecuada se encuentran definidos en la Observación general N°4 del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991) y en la Observación general N° 7 (1997) sobre desalojos forzados. El derecho a una vivienda adecuada abarca diversas libertades, entre ellas la protección contra el desalojo forzoso y la destrucción arbitraria del hogar, el derecho a la privacidad y la familia y la libertad de elegir la residencia y circular libremente.

Por otra parte, ONU HÁBITAT identifica los siete elementos de la vivienda adecuada que deben garantizarse en el marco del derecho:

Ilustración 2. Los siete elementos de una vivienda adecuada ONU Hábitat, 1991 - 2019



Fuente: ONU HABITAT (2019)
<https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada>

El elemento de la seguridad de la tenencia, se refiere a que las familias que allí habitan no sean víctimas de desalojo forzoso, ni ningún tipo de amenaza pues están cubiertas jurídicamente. El de la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, hace referencia a que la vivienda cuente con los servicios públicos necesarios para estar habitada. La asequibilidad, alude a que la familia pueda adquirir la vivienda sin sacrificar otra necesidad básica como alimentación, salud, educación. Por habitabilidad se entienden las condiciones físicas de la vivienda que garanticen su estabilidad física y protección del frío, calor, lluvia o cualquier condición que ponga en riesgo su salud. La accesibilidad está relacionada a las especificaciones necesarias para que personas en situación de discapacidad puedan acceder a la vivienda; mientras que la ubicación se asocia con el entorno de la vivienda, esto es, las posibilidades de acceder a instituciones de salud, educación y demás equipamientos y dotación de la ciudad y por último, la adecuación cultural apunta a que se respete y se tenga en cuenta la identidad cultural de su entorno.

Así mismo, y desde un enfoque económico y legal, la CEPAL (2000) señala que “asegurar el cumplimiento de los derechos de todas las personas a un nivel de vida adecuado para sí y su familia (...) sobrepasa el dominio ético, cultural, político e institucional de una sociedad y entra de lleno en el terreno económico, ya que se trata de la generación de una masa de recursos suficientes y de su adecuada asignación”.

Para el caso colombiano, tal como lo señala Robledo Silva (2010), la vivienda digna, además de ser un elemento básico para el hábitat humano, también es un instrumento de reducción de la pobreza. Para garantizar este derecho, los planes nacionales de desarrollo tienen el deber de incluir políticas de vivienda social y subsidios en busca de favorecer a las familias de más bajos recursos. Robledo señala que el Estado, debe diseñar “políticas públicas eficaces en materia de vivienda” (p. 207-208) y que el congreso debe garantizar los recursos para que se cumpla este mandato constitucional. Asegura que los municipios, desde la Constitución de 1991, tienen la tarea de organizar el territorio y, acompañados del sector privado, buscar garantizar las soluciones de vivienda de las familias con menores recursos y aportar a la reducción de la pobreza.

Así, el derecho a la vivienda que promueve la Constitución Colombiana no determina la forma de la tenencia, que puede ser en propiedad, en arriendo o en leasing, entre otras.

Se entiende que el mandato constitucional se refiere al uso, no al derecho a la propiedad. Dicho de otra forma, el Estado debe garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a una vivienda digna para vivir, bien como propietarios o inquilinos. Esto implica que el Estado interviene cuando los hogares con menores ingresos tengan dificultades para acceder a la vivienda, en cualquiera de sus formas, debido a sus costos o cuando hay una ubicación segregada.

Lo anterior se expresa en el derecho urbano, con un enfoque más económico que espacial. Por ejemplo, en la Ley 388 de 1997, que en su artículo 91 define que las viviendas de interés social son aquellas que se construyen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de bajos ingresos. Cada Plan Nacional de Desarrollo determina el tipo y precio máximo de estas soluciones habitacionales, las posibilidades de acceso al crédito, las condiciones de la oferta, los recursos de crédito disponibles y la cantidad de fondos estatales destinados a programas de vivienda.

Después de exponer estos diferentes enfoques sobre el alcance del derecho a la vivienda digna, y cómo se concreta en normas, se hace necesario consolidar el término en aras de una comprensión del mandato constitucional en relación a la vivienda digna y vivienda de interés social. Para efectos del presente trabajo se concilian los debates aludidos acudiendo al pronunciamiento de la sentencia T-585-06, que textualmente define:

A partir de una interpretación del artículo 51 constitucional tomando en consideración el PIDESC y la interpretación autorizada del mismo, de conformidad con el artículo 93 ibidem, para que una vivienda pueda considerarse digna debe reunir dos requisitos: En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes. En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición

que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. En los programas que promuevan la asequibilidad a las viviendas, debe darse prioridad a los grupos desfavorecidos como las personas de la tercera edad, los niños, los discapacitados, los enfermos terminales, los portadores de VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de alto riesgo y los desplazados por la violencia. (ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad-- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii) Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.

En resumen, la sentencia determina los requisitos para que una vivienda sea digna, acudiendo a conceptos del espacio físico y a las dimensiones económicas y jurídicas, de la siguiente manera:

Tabla 1. Condiciones de la vivienda digna el Colombia. Sentencia T-585-06

Requisitos	Factores
Condiciones Adecuadas	<ul style="list-style-type: none"> i. Habitabilidad: cumplir con requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio. ii. Facilidad de acceso a servicios indispensables. iii. Ubicación adecuada. iv. Adecuación cultural.

Garantías de seguridad en la tenencia	<ul style="list-style-type: none"> i. Asequibilidad: oferta suficiente de vivienda y posibilidades de acceso a recursos. ii. Gastos soportables. iii. Seguridad jurídica en la tenencia.
---------------------------------------	---

Fuente: Sentencia T-585-06, creación propia.

De manera más reciente la Sentencia T-986A/12 (Corte Constitucional, 2012) de la Corte constitucional ha señalado que:

“La garantía del derecho a la vivienda digna está estrechamente ligada al derecho a la vida digna, por cuanto implica contar con un lugar que le permita a la persona desarrollar su proyecto de vida y, el Estado tiene la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho.”

Así, la "vivienda digna" es un derecho humano fundamental, reconocido en la Constitución, que se refiere a una vivienda con los mínimos espaciales, económicos y jurídicos para un hábitat adecuado, habitable, seguro y en un entorno adecuado. Por otro lado, las políticas públicas y programas de gobierno sobre la "vivienda de interés social" deben atender el cumplimiento de estos mínimos para proporcionar viviendas asequibles a las personas de bajos ingresos o en situación de vulnerabilidad.

De esta manera, el derecho a la vivienda digna implica más que un espacio físico adecuado porque abarca dimensiones económicas, sociales y jurídicas. El Estado, en su obligación de garantizar que todos los ciudadanos tengan una vivienda digna, determina las características mínimas de la vivienda para dar cumplimiento al mandato constitucional. Además, la obligación del estado para el cumplimiento del artículo 51 no se limita a la vivienda, sino que se extiende al entorno.

También queda claro que es el uso y no el derecho a la propiedad lo que debe garantizar el Estado en este mandato específico del citado artículo 51. El Estado dispone de la planificación para orientar tanto el desarrollo físico, como el económico y social para garantizar vivienda digna a todos los ciudadanos, a través de los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial. Para finalizar, la vivienda es digna cuando su tamaño

se ajusta a la necesidad del hogar definidas por su tamaño y actividad, razón por la cual el Estado no debe generar una solución genérica, sino que debe procurar soluciones diferenciadas, y de la misma manera los esquemas de financiación y subsidio para facilitar a los hogares el acceso debe considerar los recursos a partir de una caracterización de las relaciones económicas de los hogares postulados.

De lo anterior se puede concretar que la vivienda digna a la que tienen derecho todos los ciudadanos no es solo un hecho físico, sino que se extiende a dimensiones económicas, sociales y jurídicas, por lo tanto, cuando la vivienda que se produce carece de alguno de los factores que la define como digna, no se puede considerar como vivienda de interés social.

Como se evidencia la vivienda digna es un derecho protegido por el Estado en un Estado Social de Derecho como el nuestro. Para ello dispone de un conjunto de herramientas, que en la actualidad están basadas en un Estado neoliberal, lo cual tienen un conjunto de implicaciones sobre el alcance del derecho y sus resultados. A continuación se muestra la discusión sobre uno de los principales instrumentos que vienen siendo implementados para dar garantía al derecho y que tiene especial relevancia en este trabajo final.

1.2 Los subsidios como principal mecanismo de la política habitacional: ¿hacia la “financiarización” de la vivienda social?

De acuerdo con lo señalado por Gerardo M. Gonzales (CEPAL, 1999) en el pasado, las políticas de vivienda y el financiamiento se caracterizaron por una fuerte intervención del Estado que distorsionó los procesos naturales del mercado, desplazando al sector privado que no encontró incentivos para participar en la oferta de vivienda social. Según el autor, dicha intervención, más allá de regular las tasas de interés y otras normas, era desmedida porque el Estado se convierte en un constructor directo, capaz de subsidiar, pero sin capacidad de atender toda la demanda, porque se queda solo en razón a que el sector privado encuentra su nicho en ofertas de vivienda para familias con mejores ingresos.

Lo que describe el autor anterior ocurrió en Colombia antes de la Constitución Política de 1991. Con el cambio de enfoque en cuanto al papel del Estado que deja su rol de

constructor, el desarrollo del mandato del artículo 51 de la constitución de 1991 comienza a manifestarse con el límite máximo que se impone al precio de la vivienda social, que es una de las condiciones que fija el Estado para facilitar la adquisición de vivienda. Aunado a lo anterior, se destaca la promoción de las formas asociativas a través de las cooperativas, los fondos de vivienda social y las asociaciones público privadas.

En función de ello, cada gobierno nacional y territorial ha venido desarrollando programas de vivienda que iban desde facilidad en los créditos, hasta la entrega de vivienda gratuita. Por otra parte, el Estado implementó la creación de subsidios. El subsidio es un recurso destinado, directa o indirectamente, para completar los activos de las familias con menores ingresos para que puedan acceder a una vivienda digna y es uno de los mecanismos más destacados dentro de los sistemas de financiación que ha fijado el Estado. No obstante, su implementación enfrenta desacuerdos teóricos y el fenómeno de la financiarización de la vivienda.

Frente a este hecho generalizado de la política Jane Jacobs (1961 -2011) en su libro “Muerte y vida de las grandes ciudades” dedica un capítulo al análisis de la vivienda subvencionada o subsidiada, tomando en primer término ésta como una táctica diferente que no genera diversidad, ni rehabilita los barrios bajos, ni nutre las calles de vida urbana. Al respecto Jacobs se pregunta ¿Cuál es la razón para subvencionar las viviendas? y parafrasea la respuesta más aceptada al mencionar que: “necesitamos subsidios a la vivienda porque ésta es la mejor manera de que una parte de la población, que no puede ser alojada por la empresa privada, tenga también su techo” (p. 343). También señala que en cualquier caso, mientras sea necesario, las viviendas subvencionadas deben encarnar y demostrar los principios de la buena vivienda y urbanización (p. 343).

Para esta autora “esta respuesta es terrible, y sus consecuencias igual”. Señala que la manipulación del lenguaje presenta de manera súbita a un grupo de individuos que no pueden ser acomodados por empresas privadas y, por lo tanto, requieren ser alojados por otros medios. Sin embargo, en la realidad se trata de personas cuyas necesidades de alojamiento no son distintas en sí mismas ni ajenas a la competencia normal y a la capacidad de la empresa privada para satisfacerlas, como podrían ser las necesidades de alojamiento de los presos, los marineros en alta mar o los pacientes mentales. Las necesidades de alojamiento de este grupo pueden ser satisfechas sin dificultad por

empresas privadas, la única peculiaridad es que no tienen la capacidad económica para pagarlas.

Reitera además que, es sorprendente cómo rápidamente las personas que no pueden ser alojadas por empresas privadas han sido agrupadas como un grupo estadístico con necesidades de alojamiento peculiares, como los presos, basado en una única variable: sus ingresos. Para los utopistas, este grupo estadístico se convierte en una colección especial de sujetos experimentales en los que pueden probar sus planes con supuesto sentido social para las ciudades. Sin embargo, incluso si los utopistas hubieran tenido planes bien intencionados para las ciudades, es un error separar una parte de la población, segregada por culpa de sus ingresos, en barrios con un esquema de comunidad distinto. La idea de "separados pero iguales" solo trae problemas en una sociedad que no enseña que las castas son parte del orden divino. En resumen, concluye que los subsidios se han convertido en un mecanismo de segregación social, en el que cada mandatario señala su contribución a la sociedad a través de datos estadísticos, en lugar de centrarse en proporcionar viviendas dignas a las familias acogidas en una ciudad y unidas a una comunidad, sin importar su capacidad de ingresos.

En las ciudades, las urbanizaciones construidas para la población con menores recursos, se ha localizado principalmente en la periferia, alejadas de los equipamientos básicos de la ciudad, en muchos casos aislados también de la conexión con el transporte urbano, bien sea por la distancia o por la condición geográfica del terreno.

De otra parte, los subsidios enfrentan la financiarización que abarca una amplia gama de fenómenos económicos, lo cual dificulta su definición precisa (Dutta & Thomson, 2018). En términos generales, se refiere al creciente papel de los intereses financieros, los mercados financieros, los agentes financieros y las instituciones financieras en el funcionamiento de las economías nacionales e internacionales, según la definición de Gerid Epstein. Este proceso ha transformado radicalmente el sector financiero y ha tenido un impacto significativo en diversos aspectos de nuestras vidas (Dutta & Thomson, 2018).

La financiarización ha alterado economías enteras, desde los hogares y las empresas hasta el funcionamiento del sistema monetario y los mercados de productos básicos. Investigaciones han demostrado que ha contribuido al aumento de la desigualdad, ha

ralentizado la inversión en la producción "real", ha incrementado la presión sobre las personas y los hogares endeudados, y ha dado lugar a una merma en la responsabilidad democrática (Dutta & Thomson, 2018).

Aunque la financiarización comenzó a tomar forma en la década de 1950, su verdadero auge se produjo con la caída del sistema monetario de Bretton Woods a principios de la década de 1970 (Dutta & Thomson, 2018). Esta caída aceleró el crecimiento de la liquidez global y desencadenó un aumento en la liberalización y desregulación financieras, lo que favoreció el libre mercado y la competencia, eliminando barreras artificiales que promovían situaciones de monopolio local (Dutta & Thomson, 2018).

Los acuerdos de Bretton Woods habían fijado el tipo de cambio de las monedas internacionales con respecto al dólar estadounidense y al oro, lo que garantizaba la previsibilidad de los tipos de cambio y evitaba ganancias por especulación (Dutta & Thomson, 2018). Estos acuerdos surgieron en el período de la posguerra, pero la excesiva impresión de billetes en Estados Unidos condujo en el gobierno del presidente Nixon a desligar el valor del dólar de las reservas de oro, liberando los mercados.

Para acotar el concepto se puede señalar que la financiarización es un fenómeno producto de una abstracción que reduce toda transacción a un producto cuyo valor se basa en el precio de otro activo. Es un concepto que no se ata a una existencia material como el oro, sino a otros conceptos igualmente abstractos.

En América Latina, tal como lo señala (Pradilla cobos, 2014) actualmente funcionan de acuerdo al modelo neoliberal de acumulación de capital donde lo viejo y lo nuevo mantienen una lucha constante según el actor de la política, a pesar de llevar más de 30 años en funcionamiento, no se vislumbra su sucesor.

La financiarización ha tenido un impacto significativo en la vivienda. Según (Carroza-Athens, 2021), se ha observado un crecimiento progresivo en la proporción de préstamos hipotecarios en la mayoría de los países de la región. Esto ha tenido una relación recíproca con los distintos grados de desarrollo de los mercados e instituciones financieras, aunque no siempre coincide con los niveles de ingreso per cápita de cada país. Se han identificado dos grupos de países, unos con políticas neoliberales en el ámbito de la vivienda y otros

caracterizados por "economías de mercado menos financierizadas" (Carroza-Athens, 2021).

En un contexto más específico (Vergara Perucich, 2021) estudian la situación en Santiago de Chile durante el período de 2009 a 2019. A pesar del aumento en los montos de subsidio proporcionados por el Estado para la adquisición de viviendas, el déficit de vivienda ha crecido y los hogares que habitan de manera informal también han experimentado un aumento notable. Señala que las políticas habitacionales del Estado en Chile no han evidenciado la amenaza que representa la financierización para el acceso a la vivienda (Vergara Perucich, 2021).

Tal como lo señala (García Peralta, 2010) (Olivera Martínez, 2016) En la década de 1990 el estado implementó una nueva política de vivienda que privilegió al sector financiero, disminuyó en 40 por ciento la producción de vivienda social, prácticamente desapareció la vivienda pública y se apoyó la producción privada sin garantía de un manejo pulcro y eficiente de los recursos que proceden en parte del sector público. (p.6).

En México, se han presentado reformas institucionales en busca de la creación de entidades financieras en el mercado bursátil para la captación de recursos para el sector inmobiliario en ascenso (Gasca Zamora & Castro Martinez, 2021). Se han incorporado instrumentos financieros como los Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces (FIBRAS) en la Bolsa de Valores de México. Esta tendencia, conocida como titulización o securitización, ha influido en los mercados de hipotecas de vivienda y en las inversiones en propiedades de uso productivo y de infraestructuras (Gasca Zamora & Castro Martinez, 2021).

Los efectos de la financierización no se limitan al sector residencial, también se han extendido a propiedades de soporte para la producción, la circulación y el consumo de bienes y servicios. Las FIBRAS han ganado relevancia en las inversiones de propiedades de soporte productivo en alquiler en México (Gasca Zamora & Castro Martinez, 2021).

Para (Esquivel & Villavicencia, 2006) el financiamiento de los créditos para los constructores que anteriormente se realizaba por los organismos públicos en México como el Infonavit que además de financiarlo, promovía la vivienda, a partir de los años 90 se ha

transformado a la participación del privado en tanto la producción de vivienda como el manejo del suelo y los nuevos mecanismos de financiación que encarecen el valor de la vivienda, además las viviendas han bajado su calidad tanto en el uso de materiales como de los espacios al interior de ésta.

La financiarización socava los subsidios, que es uno de los principales mecanismos fijados por el Estado para garantizar el acceso a la vivienda. La CEPAL (2001) afirma que siendo el acceso a la vivienda uno de los factores primordiales de bienestar y de satisfacción de las necesidades básicas de la población de un país, su déficit es la evidencia de la ineficiencia de las políticas de vivienda y de financiamiento habitacional que se han consolidado por décadas.

En América Latina es común que a partir de los años noventa el Estado pase de ser el principal constructor de la vivienda social a ser el orientador y de esa manera liberar las dinámicas del mercado inmobiliario, modelo neoliberal. Así, en las constituciones de países latinoamericanos como Chile, Argentina, Bolivia, Uruguay, Ecuador y Venezuela se encuentra que la función del Estado es garantizar el derecho al acceso a una vivienda digna para todos los ciudadanos a partir de una acción programática y reglamentaria, pero no como generador directo.

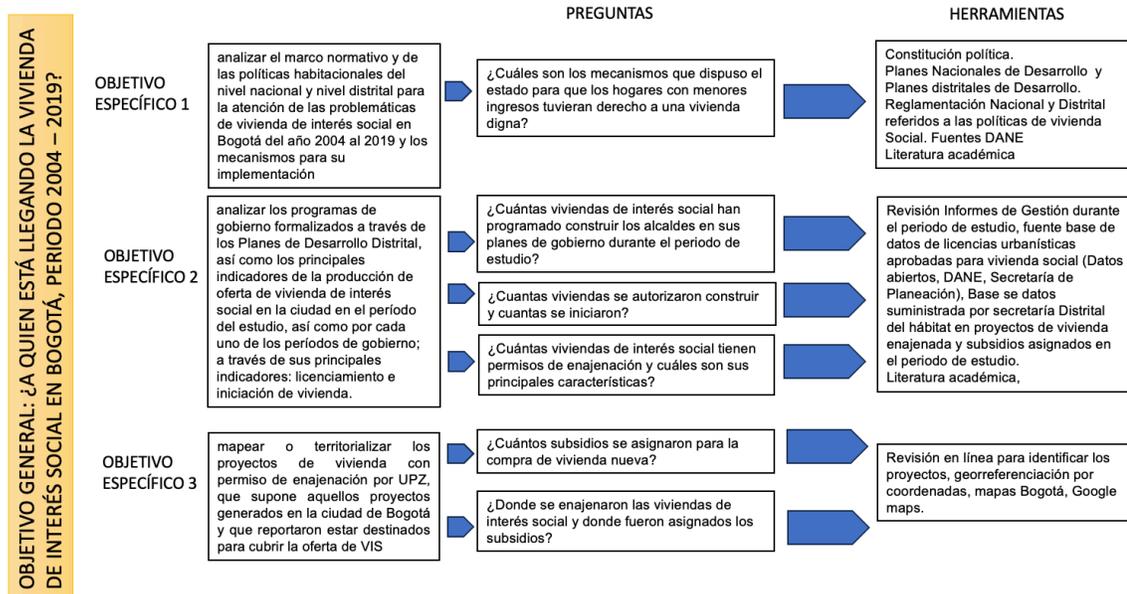
Para el caso colombiano, como se observará el subsidio se ha convertido en el principal instrumento para promover el acceso a la vivienda digna, la cual ya no es provista por el Estado, sino por el mercado inmobiliario; todo ello a pesar de la crítica y las externalidades causadas por la financiarización que rompe los esfuerzos institucionales de la política orientada a las familias de bajos recursos limitando el acceso a la vivienda.

Capítulo 2. Estrategia Metodológica

La presente metodología se construyó con la intención de identificar quiénes son los destinatarios reales de las políticas públicas de vivienda en Bogotá en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 51 de la Constitución Política, transcurridos más de 30 años desde la promulgación. El problema central a abordar está fundamentado en que pese a que el mercado está produciendo oferta de la vivienda de interés social, esta parece estar dirigida a sectores con poder adquisitivo superior al determinado por las políticas públicas. Dado lo anterior, se entiende que los hogares que no tienen vivienda y que no tienen recursos económicos para tenerla, son el objeto de la política pública de vivienda que busca compensar los desequilibrios del mercado inmobiliario para que todos los hogares tengan una vivienda.

Para abordar este problema se plantearon un conjunto de objetivos y de preguntas que orientaron la aplicación de la estrategia metodológica y de sus herramientas (ver Ilustración 3)

Ilustración 3. Operacionalización de los objetivos específicos y preguntas orientadoras del TFM



Fuente: Elaboración propia.

En desarrollo de la pregunta central planteada se estructuraron tres objetivos específicos, los cuales se desarrollaron en los capítulos del presente trabajo. El primero, pretendió analizar el marco normativo y de las políticas habitacionales del nivel nacional y nivel distrital para la atención de las problemáticas de vivienda de interés social en Bogotá del año 2004 al 2019 y los mecanismos para su implementación. Específicamente, se pretendió establecer la población que objeto de la política pública de vivienda de interés social en el marco de las normas nacionales, así como los incentivos establecidos para la producción de la misma. Así mismo, se estudiaron los principales objetivos, metas y estrategias de los gobiernos nacional y distrital en cada período con el fin de identificar los mecanismos de garantía del derecho.

Se partió de la hipótesis de que las condiciones establecidas por el Estado abrieron un espacio al mercado inmobiliario para producir vivienda más económica, pero fue ofertada a hogares con mejores ingresos que los determinados por la política pública. Con fundamento en esta idea se planteó la necesidad de establecer la población objetivo de la política pública de vivienda en la práctica, a partir de la identificación de a quiénes está llegando la vivienda de interés social.

Primero fue necesario establecer los mecanismos que ha dispuesto el Estado para que los hogares con menores ingresos económicos puedan acceder a la vivienda digna, y de esta manera, materializar el mandato constitucional de promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

La pregunta que orientó dicho objetivo fue ¿Cuáles son los mecanismos que dispuso el Estado para que los hogares con menores ingresos tuvieran derecho a una vivienda digna? La paleta de mecanismos es amplia, frente a la restricción de construir directamente la vivienda. Se destacan los créditos, la titulación, los programas, los subsidios, las normas urbanísticas, el control de precios, el control de la enajenación, las obligaciones urbanísticas, los estímulos tributarios, entre otros. Para responder esta pregunta se revisaron los antecedentes del Artículo 51 de la Constitución porque este artículo cambia el rol del Estado. También se revisaron las políticas nacionales y las distritales que se dieron durante el periodo de estudio, y la población objetivo de estas políticas. Los resultados de esta búsqueda y la revisión de los documentos oficiales de planes de desarrollo distrital e informes de gestión son los que conforman el tercer capítulo de este trabajo.

El segundo objetivo específico pretendió analizar los programas de gobierno formalizados a través de los Planes de Desarrollo Distrital, así como los principales indicadores de la producción de oferta de vivienda de interés social en la ciudad en el período del estudio, así como por cada uno de los períodos de gobierno; a través de sus principales indicadores: licenciamiento e iniciación de vivienda. Esta información permitió identificar los datos de producción de vivienda social y no VIS en la ciudad y contrastar dichos resultados con la orientación de las políticas a nivel distrital.

Se pretendió demostrar que el mercado y los actores inmobiliarios inmersos en este, aprovechan los incentivos que genera el Estado en cumplimiento de su obligación de garantizar el acceso a la vivienda, y están produciendo este tipo de vivienda. Sin embargo, se evidenció también que aunque se genera vivienda en toda la ciudad, las características de localización, tamaño y especificaciones de terminados, no se corresponden con las necesidades de las familias de bajos ingresos, al mismo tiempo que no se compadecen con el esfuerzo institucional realizado para garantizar el acceso a dicho bien.

Los planes de desarrollo se elaboran a partir de datos que muestran problemáticas existentes cuando se escribe el programa de gobierno, así que los planes de desarrollo se convierten en fuente de información sobre la producción de vivienda. Surgió la segunda pregunta: ¿Cuántas viviendas de interés social han programado construir los alcaldes en sus planes de gobierno durante el periodo de estudio? La respuesta cierra el tercer capítulo, y abre la revisión que da paso al cuarto capítulo para verificar si hay una oferta suficiente o precaria para los hogares con menores ingresos. La respuesta se buscó en los informes finales de gestión de cada alcalde en el que deben reportar el cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo. Este dato permitió determinar la producción real de vivienda de interés social en el marco de la política pública.

Por último, el tercer objetivo buscó mapear o territorializar los proyectos de vivienda con permiso de enajenación por UPZ, que supone aquellos proyectos generados en la ciudad de Bogotá y que reportaron estar destinados para cubrir la oferta de VIS. Este análisis mostró las características de dichos proyectos (localización, número de viviendas, características de tamaño/área) y su correspondencia con la oferta y asignación de subsidios públicos (del nivel distrital) y de Cajas de Compensación Familiar.

En desarrollo del segundo y tercer objetivo específicos, se buscó verificar el desarrollo de las políticas señaladas y responder a la pregunta acerca de ¿Cuántas viviendas se autorizaron construir y cuántas se iniciaron? Se pretendió determinar si inicialmente la oferta es escasa o suficiente y si es coherente con lo programado en los planes de desarrollo. Para el análisis se realizó la revisión de los reportes del DANE: i. El reporte del DANE sobre viviendas de interés social licenciadas, ii. El reporte del DANE sobre viviendas de interés social que iniciaron el proceso de construcción.

Es de anotar que no todas las viviendas que se licencian o que se inicia su construcción se ofrecen en el mercado, por lo que se avanzó hacia el cuestionamiento acerca de ¿Cuántas viviendas de interés social tienen permisos de enajenación y cuáles son sus principales características? Para resolver esta cuestión se revisaron las siguientes fuentes: i. El reporte del DANE sobre viviendas de interés social culminadas, ii. El reporte de la Secretaría de Hábitat sobre viviendas de interés social con permiso de enajenación.

En cada una de estas fuentes que soportan el capítulo 4 faltó información. Por ejemplo, no se accedió al reporte de las viviendas terminadas en todos los años del periodo de estudio; pues la Secretaría del Hábitat no reporta las viviendas de interés social que se producen en renovación urbana. Por eso es importante usar las tres fuentes para consolidar el resultado y realizar algunos cálculos numéricos para subsanar los vacíos.

Aclarado lo anterior, surgió una última pregunta que condujo a la búsqueda del objetivo del trabajo: ¿Cuántos subsidios se asignaron para la compra de vivienda nueva? Lo anterior teniendo en cuenta que se determinó que los subsidios son el principal mecanismo de financiación para los hogares con menores ingresos. Al respecto se anota que no fue posible analizar los datos de los subsidios otorgados por las cajas de compensación en Bogotá, a pesar de los esfuerzos realizados para obtener esta información, que es importante para establecer la relación de la oferta con los beneficiarios; aunque se incluyen los datos de los subsidios distritales. Se indagó por la cantidad de hogares de escasos recursos que acceden a la vivienda de interés social bajo en mecanismo de subsidio. Al restar de la cantidad de viviendas de interés social producidas menos los subsidios entregados, tenemos un primer dato cuantitativo de la cantidad de viviendas de interés social que posiblemente no está llegando a la población objetivo.

La última parte del capítulo cuarto corresponde a la territorialización de la oferta y los subsidios. La localización de la oferta de vivienda de interés social, sus condiciones físicas, el valor del suelo -para identificar la posible falta de correspondencia entre los objetivos de la política y la producción de vivienda social en la ciudad- y la localización en el territorio de los subsidios asignados permiten consolidar la respuesta a la pregunta central del trabajo. Para la territorialización se utilizó como fuente principal los datos de la cartografía del POT vigente en el periodo de estudio, para construir mapas de la localización de la vivienda de interés social basada en los precios del suelo y ratificada por los datos sobre precios del suelo y censo de edificaciones de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. Todos estos datos se contrastaron con el reporte territorializado de la Secretaría de Hábitat sobre asignación de subsidios.

Para elaborar una estrategia metodológica, se determinaron los elementos fundamentales que orientaron el proceso de investigación: objetivo, lugar, tiempo y problema, así:

Tabla 2. Elementos de la Metodología.

Elementos	Determinación
Objetivo:	Identificar a quien le está llegando la vivienda de interés social producida en Bogotá.
Lugar:	Suelo urbano en Bogotá, Distrito Capital. Colombia
Periodo:	Años transcurridos entre 2004 y 2019
Problema:	¿Se produce vivienda de interés social que no es recibida por las familias con menores recursos económicos o no se produce suficiente?

Fuente: Elaboración Propia.

El lugar elegido para el estudio es el suelo urbano de Bogotá, debido a que es la capital del país, la ciudad más poblada, condición que amplifica las problemáticas, el centro administrativo y, por lo tanto, se presume que lidera los procesos políticos derivados de la Constitución. Así mismo, Bogotá ha tenido una experiencia destacada en la generación de vivienda de interés social y prioritaria a través de novedosas organizaciones administrativas y asociaciones con el sector privado. Entre las reformas más destacadas en Bogotá para cumplir con el mandato constitucional se encuentra la creación de Metrovivienda en el año 1998 que operó hasta el 2007, cuando a partir de la creación de la Secretaría del Hábitat, en el año 2006, se integró a la empresa de Renovación Urbana.

La Secretaría Distrital de Hábitat se convirtió desde el 2006 en una entidad con las funciones, entre otras, del control de la enajenación y arrendamiento de la vivienda; la promoción de la implementación de políticas, planes, programas y proyectos para la prestación de servicios públicos domiciliarios; el acceso a soluciones habitacionales mediante el diseño de mecanismos y acompañamiento a las familias en condición de vulnerabilidad; el diseño de políticas de subsidios, etc.

Esto conduce al segundo acotamiento del trabajo. Entre el censo de 2005 y el de 2018 se presenta una escasa mejora en la adquisición de vivienda por parte de los hogares de mejores ingresos, pese a los aumentos de oferta. El periodo del estudio comprende los años entre 2004 y 2019 en razón a que aunque en Bogotá se adoptó el POT en el año 2000, luego mediante el Decreto 469 de 2003 se hace una modificación excepcional, el

plan se compila en 2004 con el Decreto 190. Este momento es determinante ya que la mayor parte de la reglamentación del POT se adopta a partir de este momento.

Por otra parte, se comienza el primer periodo de administración distrital de cuatro años, a cargo de Luis Eduardo Garzón, lo cual supone un mejor tiempo para la gestión de los alcaldes. El final del periodo de estudio se determinó en el año 2019, que corresponde al final de la administración distrital, previo a la emergencia sanitaria declarada por la aparición del COVID 19, y un año después del censo de 2018. Aunque en el momento de culminación de este TFM se logró acceder a la información de licenciamiento e iniciación de vivienda y se incluyeron en el análisis, esto se hizo con el fin de contrastar los resultados puntuales en materia de oferta con la tendencia que llevaba hasta 2019 e identificar un hito relevante para la ciudad como lo fue la adopción de la revisión del POT a través del Decreto 555 de 2021.

Este trabajo demandó una inversión importante en esfuerzo y tiempo para depurar las bases de datos entregadas por la Secretaría de Hábitat, ya que de los proyectos de vivienda de interés social enajenados que contenían una lista de 2.021 proyectos; se evidenciaron errores, tales como, direcciones incompletas, desfases de georreferenciación, etc. En cuanto fue posible se depuraron los errores y se registraron cartográficamente de manera correcta, 1.873 predios. Se realizó la misma tarea con la lista de los subsidios asignados de la Secretaría Distrital del Hábitat. A continuación se presentan los principales resultados del análisis documental y de información de oferta de vivienda y subsidios orientados a responder la pregunta central de ese TFM.

Capítulo 3. Marco normativo y de política nacional y distrital: Producción de vivienda y población objetivo 2004-2019

El mandato constitucional de 1991 dispone que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. A renglón seguido ordena al Estado que promueva planes de vivienda de interés social para un sector específico de la población. La tarea impuesta obliga a las autoridades gubernamentales a determinar, primero que todo, qué es la vivienda de interés social.

Antes de la Constitución de 1991, el Estado producía vivienda para hogares de bajos ingresos. Con base en la Ley 65 de 1936, sobre abastecimiento de agua potable a los municipios, se construyeron varios barrios obreros en diferentes ciudades. Esta política de vivienda estaba dirigida a la promoción e impulso de la construcción y venta de la vivienda, la cual era responsabilidad del Estado a través de diferentes entes como el Banco Central Hipotecario (BCH) y el Instituto de Crédito Territorial (ICT).

Tal como lo señala Gómez Meneses (2015), el ICT reconoció que “la población más necesitada tenía ingresos tan bajos que no les permitía la capacidad de pago para obtener una vivienda con el mínimo de especificaciones”. Por su parte, tal como lo analizan Sarmento Florez & Catalina (2016), el BHC tenía como una de sus funciones la de otorgar plazos flexibles en créditos hipotecarios sin superar 10 años, prestando dinero para compra de vivienda y construyendo vivienda para las familias con mejores recursos. Durante la década de los años 80, tal como lo señala (Cepeda Piñeros, 2006), en el gobierno del entonces presidente Belisario Betancourt se intentó facilitar que las familias con menores recursos fueran objeto de crédito para compra de vivienda, pero no se logró, ya que estas

familias no contaban con los recursos suficientes, ni siquiera para la cuota inicial. Lo que presume que la vivienda producida no llegaba a la población con menores recursos, sino a la población de estratos medios.

Tal como lo señala Parías Durán (2010), en 1991 Colombia retoma los lineamientos de la política de vivienda social de Chile donde se “desmontó la política basada en la participación directa del Estado en la producción y financiación de vivienda social y se introdujo el sistema de subsidio directo a la demanda” (p. 294). Con la Constitución de 1991 y la expedición de la Ley 3 del mismo año, el Estado dejó de ser el productor de la vivienda y entregó dicha tarea al sector privado, limitando la responsabilidad pública a la regulación.

A continuación, se presentan los antecedentes y el desarrollo legal del artículo 51 de la Constitución Política en lo relacionado con la población objetivo de las políticas públicas de vivienda y la causa por la que se ordena al Estado fijar los lineamientos para hacer efectivo el derecho a la vivienda. Expresado el enfoque del mandato constitucional, se presenta su desarrollo mediante la exposición de la política de vivienda social a nivel nacional de los gobiernos presidenciales entre 2004 – 2019, y la política de vivienda social a nivel distrital, en el mismo periodo. Esto se lleva a cabo mediante la revisión de los programas y las metas de los planes de desarrollo.

3.1 Antecedentes y desarrollo legal del Artículo 51 de la Constitución de 1991

Las primeras acciones del Estado con respecto a la vivienda se realizaron hacia 1918 y tienen que ver con la epidemia de gripe, Hortúa Torres (2021). Así mismo, se relacionaron con la higiene de las ciudades, dado que, hacia 1920, la mayoría de las viviendas en el casco urbano utilizaba letrinas, pozos sépticos, estufas de carbón y el agua se tomaba de las pilas públicas de San Victorino y Santa Bárbara. Los desechos sólidos se arrojaban a la calle o a los ríos San Francisco y San Agustín. La capital bogotana olía a desechos en descomposición, pese al “estilo republicano” que tuvo una gran influencia (Archivo de Bogotá., 2020). La evidencia de la realización de vivienda en esta época con infraestructura para evitar pandemias y generar salubridad se encuentra en el Archivo Distrital, con 5.000 licencias de construcción entre los años 1914 a 1949. Cómo lo señalaron Zambrano &

Vargas Lesmes (1988) el censo de 1938 arrojó como resultado una población de 330.312 habitantes y la construcción de 1.200 nuevas casas, aproximadamente el doble de las viviendas edificadas a comienzos de la década.

Así, la primera acción del Estado fue expedir la Ley 46 de 1918, en la cual se dictó una medida de salubridad pública y se proveyó de habitaciones higiénicas para la clase proletaria. La directriz de higiene determinaría las condiciones pertinentes para cada espacio de la vivienda, fueran habitadas permanentemente o por días. Es una política para atender a la población proletaria, que, si bien no equivale al concepto actual de los hogares con menores ingresos, dirige sus esfuerzos a un grupo poblacional que tiene dificultades para tener una vivienda adecuada.

En la década de 1930, la producción de vivienda se aceleró, dado el crecimiento demográfico en las ciudades, producto de las migraciones del campo a la ciudad. Este proceso de aceleración de las migraciones, generó procesos de urbanización e hizo que el Estado se organizara para enfrentar el fenómeno del comercio informal e ilegal de lotes para construir vivienda con procesos de autoconstrucción (Agudelo Rodríguez, Valbuena Porras, & García Ubaque, 2014).

En el año 1931, el gobierno de Enrique Olaya Herrera creó la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, para operaciones de crédito a los agricultores del país. En 1932 se creó el Banco Central Hipotecario (BCH), con el objeto de “hacer operaciones hipotecarias de amortización gradual a plazos no mayores a 10 años”, mediante la emisión de cédulas hipotecarias. Estas dos entidades fueron creadas como reacción a la crisis financiera y económica que estaba sufriendo Colombia como consecuencia de la Gran Depresión de 1929.

La ley 46 fue modificada en marzo de 1936 por la Ley 61 y en 1940 por la Ley 23 que promulga:

“Es obligación de los municipios que tengan un presupuesto de veinticinco mil a cincuenta mil pesos anuales, destinar el tres por ciento para la construcción de viviendas adecuadas para los trabajadores, las cuales deben llenar las condiciones que determine el departamento nacional de higiene. Si el valor del respectivo presupuesto es mayor de cincuenta mil y menor de cien mil pesos, la destinación

para los efectos indicados será del cuatro por ciento, y si sube a cien mil será del cinco por ciento anual.”

Entonces, el Estado tenía que destinar recursos para construir vivienda para trabajadores, sector de la población que precisa el apoyo estatal para la adquisición de vivienda.

Antes, en el año 1939, nació la vivienda social con la creación del Instituto de Crédito Territorial (ICT), de carácter estatal y relacionado con la política gubernamental de la “Misión de Kemmerer” para apoyar “mejoras funcionales, higiénicas y estéticas a la vivienda tradicional rural”. En 1942, el ICT incursionó en la vivienda urbana mediante programas del Estado para superar el déficit de vivienda popular urbana. Hasta ese momento, la vivienda que se construía con recursos del BCH era adquirida por la población de ingresos más altos. En 1947 se creó la Caja de Vivienda Militar con el objeto de proveer vivienda a los oficiales, suboficiales y personal civil de las Fuerzas Militares, como una división del ICT. Así comenzó una política dirigida a los hogares con menores ingresos.

La ley 71 de 1946 reglamentó la construcción de vivienda [...], entre otros, para recibir un estímulo y apoyo de la nación. La complementó la Ley 85 de 1946, la cual dispuso que los contribuyentes, con sus impuestos por renta y complementarios, podrían pagar sus obligaciones: 1. construyendo vivienda y/o 2. comprando bonos del ICT con destino a la “construcción de viviendas económicas, para los campesinos y para los habitantes de las ciudades y pueblos”. Con esta acción del Estado, no solo orientaba la producción de vivienda para las familias con menores recursos, sino que se crearon instrumentos para financiarla.

Aunque el objetivo del modelo del Instituto de Crédito Territorial (ICT) y de las anteriores normas citadas, era ofrecer soluciones habitacionales a las familias de más bajos ingresos, los productos de vivienda llegaron principalmente a la clase media (Arango Londoño, 2005). Este análisis de Arango coincide con el objeto de este TFM en la actualidad, es decir, que el destino de las viviendas que produce la política pública no es el programado, lo que evidencia un patrón en las políticas públicas.

Cabe resaltar que el ICT tuvo un gran impacto en el desarrollo urbanístico de Bogotá y de otras ciudades del país, como Medellín, Cali y Barranquilla. Algunos de sus proyectos

contaron con la presencia de destacados arquitectos y urbanistas con amplia trayectoria en el país. Por ejemplo, en el programa Vivienda Obrera y Barrios Populares Modelo se destacan los barrios Urdaneta Arbeláez (después rebautizado el Quiroga) y Muzú. El Instituto también adquirió el proyecto del Centro Urbano Antonio Nariño, constituido por 23 edificios distribuidos en supermanzanas, un proyecto icónico del ICT que hoy es incluido como patrimonio cultural del distrito y de la nación.

Entre las décadas de los años 40 y los años 70, el Estado colombiano se enfocó en cubrir parte del costo de la vivienda y otorgar créditos y subsidios a la oferta, tratando de llegar a la población de bajos ingresos. Hacia los años 1960 el ICT se caracterizó por ser el abanderado en la producción de vivienda con dos enfoques de intervención: 1. Subcontratación de constructores de vivienda para el desarrollo de proyectos habitacionales y 2. Promoviendo procesos de autoconstrucción ordenados (Agudelo Rodríguez, Valbuena Porras, & García Ubaque, 2014). En este período emergió el loteo informal de terrenos. para enfrentarlo, el Estado aumentó las cifras de construcción, desmejorando notablemente la calidad de las viviendas, entregando soluciones mínimas y lotes con servicios y construcciones de vivienda en altura. (Arango Londoño, 2005).

Durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se creó el Fondo Nacional del Ahorro (FNA), con el objetivo de captar las cesantías anuales de los empleados públicos y trabajadores oficiales y ser fuente de financiación de sus viviendas.

Debido a la crisis de BCH y del ICT, así como a la recesión económica por la que pasaba el país, se pasó de un periodo asistencial al de mercado. El asistencialismo creado por el ICT fue reemplazado por el mercado de la vivienda de interés social con el UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo constante), como una herramienta del sector de la construcción que permitiría financiar y adquirir vivienda a largo plazo, producida por el sector privado (Arango Londoño, 2005).

Asimismo, mediante el Decreto 678 de 1972, se constituyeron las CAV, Corporaciones de Ahorro y Vivienda, con el fin de promover el ahorro privado dirigido hacia la industria de la construcción con el UPAC (Hortúa Torres, 2021). El nuevo sistema de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda CAV no llegaban a la población de bajos recursos, dado su modelo financiero. Entonces, surgieron los

desarrollos informales y las ocupaciones de lotes ilegales como respuesta a los movimientos migratorios internos y a los desplazamientos por la violencia. El ICT, por su parte, desarrollaba la urbanización de predios mejorando la oferta de suelo urbano.

En los años siguientes se consolidó el sistema UPAC y las corporaciones de ahorro y vivienda pasaron a dominar el mercado hipotecario, aunque sus debilidades se empezaron a hacer evidentes desde el principio. Como lo señalan (Urrutia Montoya & Namen, 2012):

“El crédito de vivienda creció rápidamente una vez en funcionamiento las CAV, pero en 1974 ya hubo un exceso de oferta y se desaceleró la construcción temporalmente. El ciclo de la construcción es inevitable, pero el acceso de las Corporaciones al FAVI lo volvía pro cíclico.”

Al margen de las crisis financieras de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV), en los años 80 las políticas públicas develaron la descentralización de funciones fiscal y administrativa que empezó con la autonomía local y política democrática, con la elección popular de alcaldes, hacia 1988 y el traslado de las funciones administrativas y económicas a cada municipio incluyendo a la comunidad local en el desarrollo de la participación en la elección de sus dirigentes (Mesa de planificación Regional Bogotá - Cundinamarca, 2003).

Es así como en 1985 se expidió la Ley 56 “por la cual se dictan normas sobre arrendamiento de vivienda y otras disposiciones”, que permaneció activa hasta el año 2003, derogada por la Ley 820 de ese año. El artículo 1 señala: “Inspirada en principios de equidad, reconociendo el derecho a la vivienda para la familia colombiana como una obligación del Estado, necesario para la vida y desarrollo económico de la comunidad y ante la necesidad de armonizar el ejercicio del derecho a la propiedad y su utilización con el interés social, esta Ley tiene por objeto fijar los criterios que deben servir de base para regular los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos destinados a vivienda y para determinar el valor del canon respectivo y sus reajustes.”

Posteriormente, durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), se expidió la Ley 9 de 1989, en el marco de la descentralización, que estaba orientada a regular las acciones que deben realizar los municipios para la organización territorial. A partir de dicha Ley se realizarían procedimientos como la enajenación y expropiación de bienes, la protección a

moradores en procesos de renovación urbana, las licencias y sanciones urbanísticas, los bancos de tierras, entre otros. (Hortúa Torres, 2021).

Este recorrido por la evolución de las políticas públicas de vivienda es el preámbulo para llegar a la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991. Hay una transición de la producción a cargo del Estado a una producción a cargo del sector privado que se materializa en el Artículo 51 de la Constitución que no impone la obligación estatal de generar la vivienda, sino de establecer las condiciones para que se produzca la oferta.

Con lo dispuesto por la nueva Constitución de 1991, se modificó la Ley 9 de 1989 mediante las leyes 2 de 1991, 3 de 1991, 388 de 1997, entre otras, que están vigentes actualmente. Con la Ley 3 de 1991, denominada Ley de vivienda de interés social, se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, que se divulga con la sigla VIS, dando cumplimiento al Artículo 51 al disponer los lineamientos para promover planes para vivienda de interés social, sistemas para su financiación, mediante subsidios a las familias, fondos para la construcción de vivienda y mecanismos de asociación, integrando entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda. Esta ley ha sido reglamentada por 17 decretos a la fecha. Tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 3. Decretos reglamentarios de la Ley 3 de 1991 a la fecha.

Tabla 4. Decretos y leyes que han reglamentado y/o modificado la Ley 3 de 1991

LEY	REGLAMENTADA PARCIALMENTE HASTA LA FECHA DE HOY POR:	TEMAS QUE REGLAMENTA
Ley 3 1991	Decreto Nacional 4 de 1993	Situaciones de desastre o calamidad pública , zonas de riesgo
	Decreto Nacional 1168 de 1996	Subsidios familiares para vivienda de interés social
	Decreto Nacional 824 de 1999	Subsidio Familiar de vivienda en dinero para áreas urbanas
	Decreto Nacional 1133 de 2000	Vivienda de interés social rural, procedimiento para el acceso a subsidio familiar de VIS rural, créditos

LEY	REGLAMENTADA PARCIALMENTE HASTA LA FECHA DE HOY POR:	TEMAS QUE REGLAMENTA
	Decreto Nacional 2620 de 2000	Subsidio Familiar de Vivienda en dinero y en especie para áreas urbanas, procedimientos de acceso al subsidio, sistema de ahorro previo para vivienda, ahorro en cesantías, ahorro en postulaciones colectivas, obligaciones de postulantes, la oferta de soluciones de vivienda, distribución regional de recursos nacionales de SFV, SFV administrado por las cajas de compensación, sistema de información del subsidio.
	Decreto Nacional 951 de 2001	vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.
	Decreto Nacional 578 de 2002	subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas otorgado por el Inurbe
	Decreto Nacional 2480 de 2002	otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.
	Decreto Nacional 1042 de 2003	vivienda de interés social rural. Oferta de soluciones habitacionales elegibles para la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, créditos, responsabilidades institucionales
	Decreto Nacional 975 de 2004	reglamenta el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, Distribución regional de recursos del SFV, procedimiento de acceso al SFV, postulación, calificación, preselección y asignación de subsidios, giro del subsidio, subsidios administrados por las CCF, sistema de información de los SFV
	Decreto Nacional 3111 de 2004	Subsidio familiar de vivienda de interés social en especie.
	Decreto Nacional 4407 de 2004	se adiciona párrafo al decreto 975 de 2004, sobre dineros destinados por las CCF con vigencia hasta marzo de 2005
	Decreto Nacional 973 de 2005	Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural
	Decreto Nacional 4466 de 2007	Definiciones de vivienda de interés social VIS y vivienda de interés prioritaria VIP, valor del subsidio vivienda, lotes
	Decreto Nacional 1924 de 2009	Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas para madres comunitarias.
	Decreto Nacional 2190 de 2009	Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, generalidades del SFV
	Decreto Nacional 1160 de 2010	Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005.

	MODIFICADO / ADICIONADO HASTA LA FECHA DE HOY POR:	TEMAS QUE REGLAMENTA
Ley 3 1991	Ley 281 de 1996	por medio del cual se redefinen las funciones del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, y se autoriza al Gobierno la Organización de una Unidad Administrativa Especial.
	Ley 388 de 1997	Ley de desarrollo Territorial, POT,
	Ley 617 de 2000	Categorización de las entidades territoriales, saneamiento fiscal de las entidades territoriales, creación de municipios y racionalización de los fiscos municipales, departamentales, régimen para santa fe de Bogotá.
	Ley 1432 de 2011	Se establece el SFV como aporte estatal en dinero o en especie.
	Ley 1469 de 2011	se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda. macroproyectos.
	Ley 1537 de 2012	se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. acceso efectivo a VIP, aplicación del SFV, vivienda rural, eliminación de trámites, estímulos y exenciones para la vivienda, transferencias, habilitación de suelo urbanizable para Vivienda.
	Ley 2079 de 2021	Se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.
	Ley 2294 de 2023	Se expide Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"

Fuente: Régimen legal Bogotá – Elaboración propia.

Sobre la población objetivo, de acuerdo con lo señalado en el artículo 6 de la Ley 3 de 1991 y modificado por la Ley 1469 de 2011, se da preferencia a mujeres cabeza de hogar de las familias de los estratos más pobres, trabajadoras del sector informal y madres comunitarias.

En 1993 se expidió la Ley 60 que dicta normas de competencias y distribución de recursos de las entidades territoriales y la nación. Acerca del tema de la vivienda señala que “corresponde a los municipios, junto con el sector privado, comunitario y solidario promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social,

definida en la ley, de conformidad con los criterios de focalización reglamentados por el Gobierno Nacional”. Esta Ley precisa, además, los subsidios se otorgarán a hogares con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos para la compra de vivienda o de lotes construibles con servicios públicos, o para participar en los programas de solución de vivienda definidas por la Ley (Art 2 y 21). De esta manera se preveía que se apoyarían y promoverían los programas y proyectos de vivienda de interés social, focalizando la asignación de subsidios a las familias más pobres y vulnerables.

La ley 60 señaló que “el CONPES SOCIAL, definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios y para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales. Este CONPES SOCIAL 22, expedido por el Departamento Nacional de Planeación (1994) el 21 de enero, señaló que dentro de los criterios para la focalización de los programas sociales e identificar a los beneficiarios se tuvieron en cuenta: i) Identificación de áreas geográficas pobres. ii) Identificación de hogares, familias o individuos pobres.

La Ley 60 de 1993 fue derogada por la Ley 715 de 2001, la cual en su artículo 76 en materia de vivienda señala, que dentro de las competencias de las entidades territoriales y otros sectores, además de las señaladas en la Constitución Política, le corresponde a los municipios, ya sea de manera directa o indirecta, pero con recursos propios el “promover, financiar o cofinanciar” proyectos municipales de vivienda así como participar en el sistema nacional de VIS.

En este punto, las disposiciones legales derivadas de la Constitución determinaban claramente: 1) la población objetivo, o sea, las familias más pobres y vulnerables, 2) el sistema de financiación con dineros recaudados por el estado, esto es, la entrega de subsidios, en dinero o en especie para la compra de vivienda, 3) los fondos de vivienda de interés social para que el estado desarrolle proyectos y 4) estímulos tributarios y financieros para que el sector privado construya vivienda de interés social.

No obstante, en 2004, año inicial de estudio del presente trabajo, se expidió el Decreto 975, que reglamentaba parcialmente la Ley 3 de 1991, la Ley 388 de 1997 y la Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006), principalmente en el tema del subsidio familiar de vivienda en suelo urbano. Esta reglamentación restringía lo dispuesto por las

leyes de la siguiente manera, al modificar la definición del Subsidio Familiar de Vivienda así:

“es un aporte estatal en dinero, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de este, que constituye un complemento de su ahorro, para facilitarle la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social.”

Lo anterior fue un cambio sustancial en el tema de subsidios, que ya no se entregaba en especie; es decir con entrega de materiales de obra, apoyo de mano de obra, ni cualquier otra forma en especie sino sólo en dinero; y precisa que este subsidio es un complemento al ahorro que la familia postulante debe prever para la compra, construcción o mejora de la vivienda. Esto último cambia la población objetivo porque de manera explícita indica que los subsidios no son para las personas más pobres y vulnerables, sino para las personas que tienen una mínima capacidad de ahorro.

3.2 Política Nacional de Vivienda de Interés Social 2004-2019: producción de vivienda y población objetivo

Un cambio relevante frente a los instrumentos de financiación debido a la apertura económica fue la crisis del UPAC que desbordó la capacidad adquisitiva de los usuarios, quienes tuvieron que devolver sus inmuebles por deudas hipotecarias. Si se retoma la definición de vivienda digna, esta condición financiera podría decirse que quitó esa calidad de dignidad a las viviendas amparadas por el sistema UPAC.

Yepes & Ramirez (2017) señalan que en el periodo de 1991 a 1998 el subsidio de vivienda fue utilizado principalmente para el mejoramiento de vivienda, mientras que en 1998 la política de vivienda se centró en el subsidio familiar de vivienda, SFV, para la adquisición de vivienda nueva y coincide con la crisis del UPAC

“debido al deterioro de los precios de la propiedad inmobiliaria que en comparación con las deudas indexadas dejó a muchas familias en insolvencia y disparó la dación de viviendas para pagar las hipotecas El sistema financiero especializado en

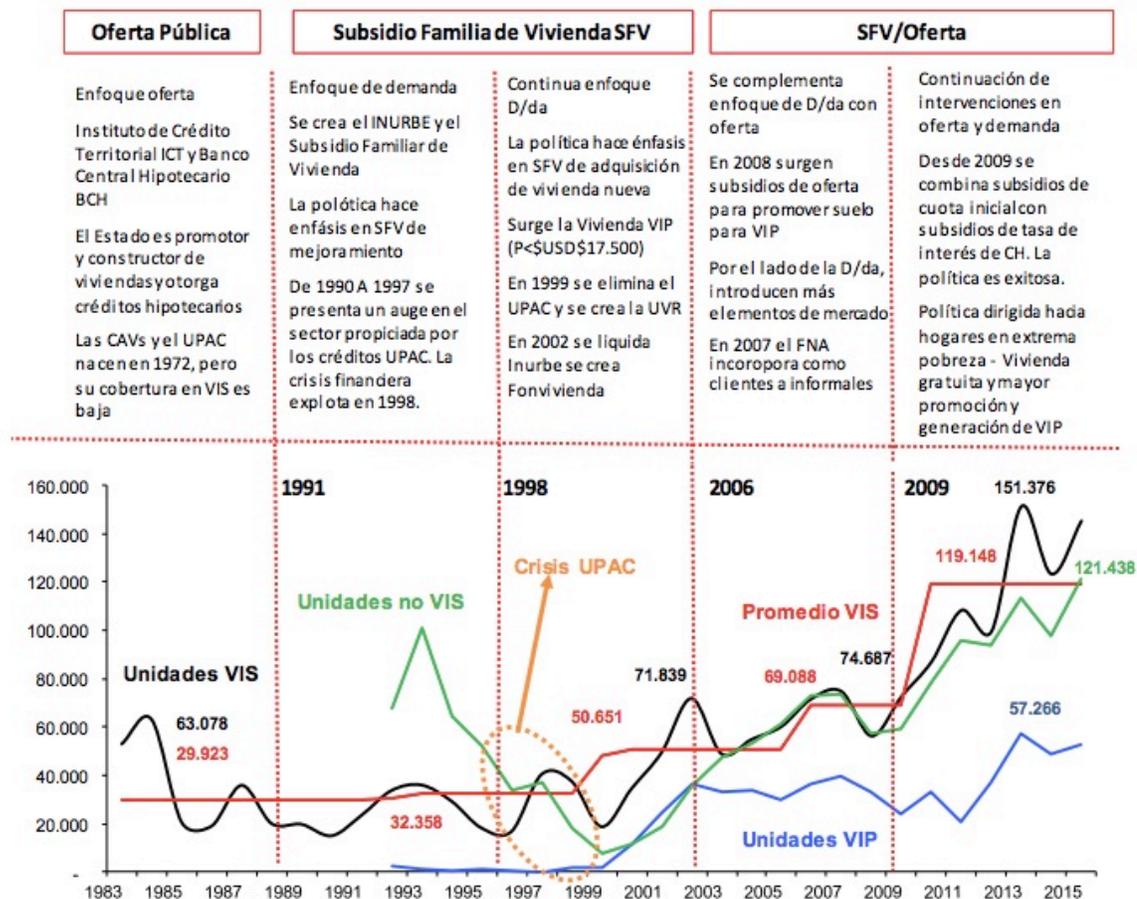
vivienda tuvo, a la vez, que ser apoyado por el gobierno debido a la brecha entre saldos de cartera y el valor de los inmuebles que habían recibido.” (p.9)

Según estos autores, esto promovió la creación de la vivienda de interés social prioritaria, VIP, para las familias con menores recursos económicos, pues las viviendas que promovía el mercado tenían condiciones elevadas para ser adquiridas por este grupo de hogares. Desde el año 2000 la política de vivienda vuelve a presentar cambios estructurales en los programas de subsidio, administrados por el Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, que reemplazó al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe. Se otorgaron subsidios a la oferta y a la demanda, además del subsidio a la tasa de interés de los créditos hipotecarios que no solamente se aplicaba a la VIS.

En la Ilustración 5, Yepes & Ramirez (2017), se muestra como inciden los enfoques de oferta pública antes de 1991, en el SFV con enfoque a la demanda y posteriormente con enfoque a la oferta en la producción de vivienda de interés social, VIS. Un dato del gráfico que llama la atención es la caída de las unidades NO VIS, señaladas en color verde, en un momento en el que la VIS y VIP aumenta su oferta de manera importante.

En la ilustración se resalta la crisis del UPAC. Se puede pensar que, en ese momento, las viviendas VIS ocuparon el mercado de la vivienda NO VIS, por lo menos hasta que su crecimiento se equiparara con el de la VIS. De lo anterior se puede inferir que el precio fijado como máximo para determinar la vivienda VIS que se presenta en el capítulo siguiente y los incentivos asociados, generan un producto inmobiliario atractivo para hogares con mejores recursos que no son objeto de los programas de vivienda para los más pobres.

Ilustración 4. Enfoque y evolución de la política de vivienda en Colombia



Fuente:

https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3430/Repor_Enero_2017_Yepes_y_Ramirez.pdf
 (p. 10 del pdf)

Contreras (2015), señala que “pese a que la Ley 387 de 1997, estableció obligaciones para la atención en materia de vivienda para la población desplazada, la reglamentación del Subsidio Familiar de Vivienda (Decreto 951 de 2001) condicionó los mandatos legales a la disponibilidad de recursos para dichos asuntos por parte de los distintos niveles territoriales.” Esta situación no permitió la óptima aplicación del subsidio, pues su asignación dependía en gran medida del líder político.

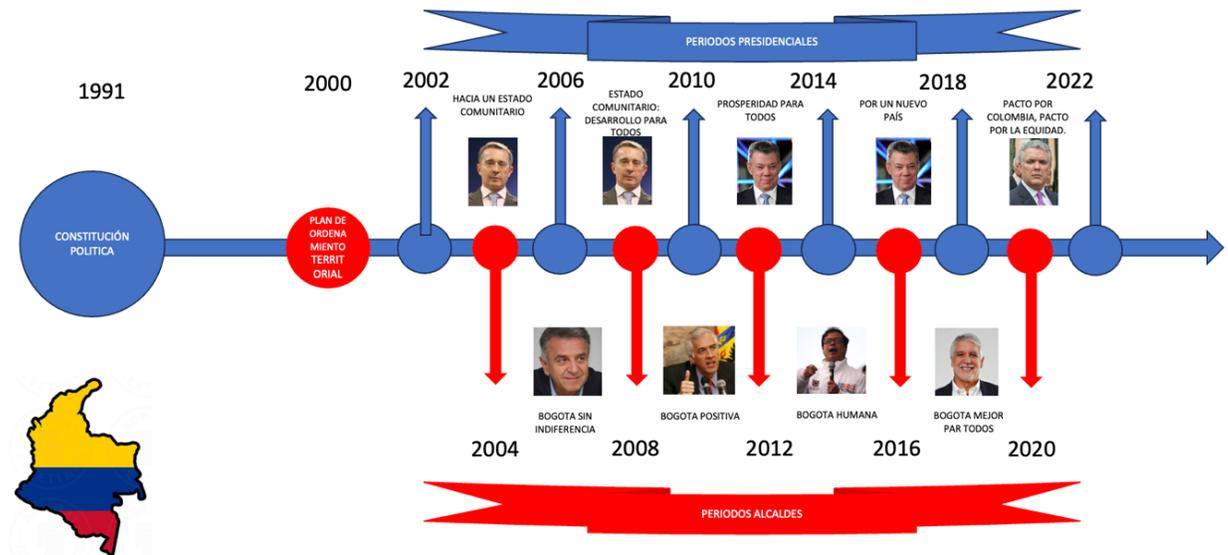
La política nacional, durante el periodo de este estudio, tuvo más continuidad que la de los entes territoriales, pues, aunque el periodo presidencial tiene la misma duración que el de los alcaldes, para la presidencia hubo reelección tanto para el gobierno de Álvaro Uribe como para el de Juan Manuel Santos. El gobierno de Iván Duque solo abarca un año del periodo de estudio.

Durante los ocho años del Gobierno Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) la política se orientó hacia la generación de suelo para construir vivienda de manera masiva y promover la tenencia en calidad de propietarios de la vivienda. Entre los objetivos de su plan de desarrollo “Hacia un estado comunitario” (Ley 812 de 2003) están la construcción de equidad social mejorando la distribución de los ingresos y consolidando un país de propietarios. La estrategia se concentró en la promoción de los planes parciales y de expansión urbana para disponer suelo para vivienda social.

El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) continuó la política anterior, pero agregó la importancia de los entornos de la vivienda, idea que ya se había desarrollado en el gobierno distrital del alcalde Luis Eduardo Garzón.

A continuación, se presenta una gráfica de línea de tiempo que facilite la lectura y el cruce de los periodos presidenciales con los periodos de alcaldes y los datos de las políticas y los mecanismos para dar acceso a las familias de menores ingresos en cada período.

Ilustración 5. Línea de tiempo periodos presidenciales y periodos de alcaldía



Fuente. Planes Nacionales de Desarrollo y Planes de Desarrollo Distrital. Elaboración propia

Álvaro Uribe Vélez: “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006” y “Estado Comunitario: desarrollo para todos 2006-2010”

Según el Plan Nacional de Desarrollo, PND “Hacia un Estado Comunitario”, en el territorio nacional el 56% de los habitantes eran propietarios de vivienda y el 34% eran arrendatarios. En la ciudad los hogares urbanos no propietarios de vivienda eran 3.228.751, de los cuales el 80% tiene ingresos menores a cuatro salarios mínimos.

La estrategia de política pública para esta época, reivindicaba el derecho a la vivienda establecido en la Constitución política de 1991 y buscaba hacer del país un estado de propietarios. La estrategia de financiamiento era realizar un programa integral para impulsar la vivienda de interés social, la implementación de un seguro de inflación para créditos hipotecarios, el microcrédito inmobiliario y el plan de titularización de cartera hipotecaria con los benéficos tributarios existentes como el de las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción, con las Administradoras de Fondo de Pensiones, AFP para los hogares de ingresos altos.

La política de vivienda de interés social permitiría la financiación de 148.120 viviendas de interés social a través del gobierno nacional, 168.536 con parafiscales de las cajas de compensación, 31.550 a vivienda rurales con el Banco Agrario y financiación con crédito o subsidio para 51.794 con otras entidades vinculadas a la política de VIS con el FNA y la Caja Promotora de Vivienda Militar.

Con respecto a subsidios, durante este periodo de gobierno, se amplió el abanico de población que podía aplicar al subsidio de vivienda. Mediante la reglamentación del artículo 5 de la Ley 3 de 1991 se incluyeron familias por la habilitación legal de títulos, y luego se incluyeron otros grupos poblacionales, mediante el Decreto 3111 de 2004, y el Decreto 2480 de 2005 que agregó a familias afectadas por desastres naturales, calamidad pública o emergencia. El tope del valor del subsidio para la VIS era de 135 SMLMV de acuerdo con el tipo de vivienda según la siguiente tabla:

Tabla 5. Definición de vivienda y topes VIS Ley 812 de 2003

VIVIENDA SOCIAL Y SUBSIDIO	ÁLVARO URIBE VÉLEZ	
	PLAN DE DESARROLLO	
	Hacia un Estado Comunitario	
	LEY 812 2003	
	2002 - 2006	
DEFINICIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y TOPES	Artículo 104. Definición de Vivienda de Interés Social. De conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, el valor máximo de una vivienda de interés social y subsidiable será de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales (135 SMLM). Los tipos de vivienda y sus rangos de valor en SMLM se presentan en el siguiente cuadro:	
	Tipos	Rango Viviendas en SMLMV
	1	0 a 50 ^{1/}
	1	0 a 40 ^{2/}
	2	51 a 70 ^{1/}
	2	41 a 70 ^{2/}
	3	71 a 100
	4	101 a 135

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Ley 812 de 2003

Para el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, 2006-2010, el plan de desarrollo “*Estado Comunitario: desarrollo para todos*”, Ley 1151 de 2007, mantuvo los objetivos señalados en el primer periodo, la seguridad democrática, la reducción de la pobreza y promoción de empleo, el acceso a la vivienda propia entre otros, para toda la población incluyendo grupos étnicos. Se creó un programa denominado banca de oportunidades para el saneamiento de asentamientos informales, mejoramiento de barrios y la promoción de macroproyectos de interés nacional para la construcción de VIS; además con el programa “Pacto por la vivienda de bienestar” según el numeral 3.5 del artículo 6 de ciudades amables sobre reducción de la pobreza y promoción de empleo y equidad, se optimizaría el programa de vivienda social en VIS y VIP ajustando la distribución de recursos y definiendo tope de VIS de 135 SMLMV y de VIP de 70 SMLMV.

De tal manera que en el segundo periodo se extendió por cuatro años más la política de producción de vivienda organizada en el 2002, pero con ajustes importantes en cuanto subsidios y población objetivo, ya que la vivienda de interés social se redujo a VIS-VIP por lo que se simplificaron los mecanismos de subsidio.

Tabla 6. Definición de vivienda y topes VIS Ley 1151 de 2007

VIVIENDA SOCIAL Y SUBSIDIO	ÁLVARO URIBE VÉLEZ
	PLAN DE DESARROLLO
	Estado Comunitario: desarrollo para todos
	LEY 1151 DE 2007 (julio 24)
	2006 - 2010
DEFINICIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y TOPES	<p>“Artículo 83. Definición de Vivienda de Interés Social. De conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción. El valor máximo de una vivienda de interés social será de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 SMLM).</p> <p>Parágrafo. Para efectos de la focalización de los subsidios del Estado, se establecerá un tipo de vivienda denominada Vivienda de Interés Social Prioritaria, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLM).”</p>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Ley 1151 de 2007 – elaboración propia

En el segundo periodo de Álvaro Uribe Vélez (2006 -2010), mediante el Decreto 1694 de 2007 se reglamentó la postulación, asignación y desembolso de subsidios entregados por las Cajas de Compensación Familiar, Fondo de Vivienda de Interés Social, FOVIS, obligadas a construir con el fin de atender de manera prioritaria a los hogares afiliados y que su vivienda hubiera sido afectada por situaciones de riesgo, calamidad doméstica y que hubiesen quedado en situación de alto riesgo no mitigable.

Posteriormente, con la expedición del Decreto 740 de 2008 se permitió la postulación al subsidio familiar de vivienda otorgada por el Fondo Nacional de Vivienda y las cajas de compensación a los hogares que tuvieran a concejales como miembros y que pertenecieran a los municipios de categorías 4, 5 y 6. Esto se complementó mediante el Decreto 2778 de 2008, el cual permitió ser beneficiario de subsidio a familias en las cuales, por lo menos, uno de sus miembros desarrollara actividades de recuperación y tratamiento de residuos reciclables.

Antes de continuar, es necesario exponer un acto esencial sobre la vivienda de interés social que determinaría, tanto la población objetivo, como los mecanismos para su acceso.

Este fue la creación de una categoría dentro de la Vivienda de Interés Social que se denominó, Vivienda de Interés Social Prioritario, después identificada con la sigla VIP, con el Acuerdo Distrital 15 de 1998 y se definió por tener un valor máximo 15 millones de pesos de ese entonces que equivalía a 73.5 SMLM.

Es pertinente devolvemos al año 2000, al gobierno de Andrés Pastrana, en el que se categorizó la vivienda de interés social a nivel nacional en 6 tipos, según su máximo precio de venta. El Decreto 2620 de 2000 reglamenta parcialmente el subsidio familiar de vivienda, SFV, y en el artículo 10, sobre las soluciones de vivienda a las cuales puede aplicar el subsidio, establece el valor del subsidio en función al tipo de vivienda adquirida, construida o mejorada con los siguientes tipos:

Tabla 7 Tabla valores de subsidio según Decreto 2620 de 2000 Artículo 10

	DECRETO 2620 DE 2000	
VIVIENDA TIPO	VALOR MAX. VIVIENDA	VALOR DEL SUBSIDIO
1	Hasta 30 SMLMV	Hasta 25 SMLMV
2	Hasta 50 SMLMV	Hasta 25 SMLMV
3	Hasta 70 SMLMV	Hasta 25 SMLMV (+ 500000 HAB)
4	Hasta 100 SMLMV	Hasta 20 SMLMV
5	Hasta 120 SMLMV	Hasta 20 SMLMV
6	Hasta 135 SMLMV	Hasta 20 SMLMV

Fuente: Decreto 2620 de 2000

Esta clasificación fue modificada y adicionada con el Decreto 2488 de 2002 del gobierno de Álvaro Uribe Vélez que modificó el valor del subsidio. Este decreto definió los planes de vivienda como el conjunto de cinco o más soluciones de vivienda, ya sea nueva o mejoramiento o construcción en sitio propio. La siguiente tabla muestra la clasificación adoptada en el 2002:

Tabla 8 Tabla valores de subsidio comparativo Decreto 2620 2000 y Decreto 2488 2002

	DECRETO 2620 DE 2000 (art 10) se mantiene	DECRETO 2488 DE 2002 (art 12)
VIVIENDA TIPO	VALOR MAXIMO VIVIENDA	VALOR DEL SUNSIDIO
1	Hasta 30 SMLMV	Hasta 23 SMLMV
2	Hasta 50 SMLMV	Hasta 23 SMLMV
3	Hasta 70 SMLMV	Hasta 16 SMLMV
4	Hasta 100 SMLMV	Hasta 16 SMLMV
5	Hasta 120 SMLMV	Hasta 10 SMLMV
6	Hasta 135 SMLMV	Hasta 10 SMLMV

Fuente: Decreto 2620 de 2000 y Decreto 2488 de 2000

Esta clasificación y su correspondiente asignación de subsidios no se aplicó de manera general en los entes territoriales. En el segundo gobierno de Álvaro Uribe en 2007, con el Decreto 4466, se definió la VIP para todo el país. Se tomó como base la definición del distrito de Bogotá, en el acuerdo 15 citado y en el POT, pero subió el tope máximo de la VIP a 70 SMLM, que en Bogotá estaba en 65 SMLMV.

La tabla de valor de los subsidios fue modificada en el Decreto 4466 de 2007 y posteriormente por el Decreto 2190 de 2009, en el cual se indica el valor del subsidio asignado de acuerdo con el rango de ingresos para las familias que solicitaban vivienda nueva o usada a través de las cajas de compensación y el puntaje del Sisbén para los subsidios de FONVIVIENDA así:

Tabla 9 Topes de Subsidio para vivienda nueva o usada.

CCF		FONVIVIENDA				VALOR SFV SMLMV
RANGO DE INGRESOS SMLMV		PUNTAJE SISBÉN URBANO		PUNTAJE SISBÉN RURAL		
		DESDE	HASTA	DESDE	HASTA	
0	1	0	10,88	0	17,9	22
> 1	1,5	> 10,88	14,81	>17,9	25,4	21,5
> 1,5	2	> 14,81	18,75	>25,4	30,6	21
>2	2,25	> 18,75	20,72	> 30,6	35,4	19
>2,25	2,5	> 20,72	22,69	> 35,4	41,4	17
> 2,5	2,75	> 22,69	24,66	> 41,4	40,4	15
> 2,75	3	> 24,66	26,63	> 40,4	42,5	13
> 3	3,5	> 26,63	30,56	> 42,5	49,4	9
> 3,5	4	> 30,56	34,5	> 49,4	53,4	4

Fuente: Artículo 8 del Decreto 2190 de 2009.

Juan Manuel Santos: “Prosperidad para todos 2010-2014” y “Todos por un nuevo país 2014-2018”

El primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), suponía una continuidad del gobierno anterior al establecer: *“Hacia la prosperidad democrática”* (...) (Ley 1450 de 2011) *Para acelerar la locomotora de vivienda y ciudades amables, los grandes retos se concentran en: (i) aumentar la disponibilidad del suelo para la*

construcción de proyectos de vivienda de interés social, (ii) mejorar la disponibilidad y acceso a mecanismos de financiación, y (iii) fortalecer la articulación entre el subsidio de vivienda familiar, el crédito y la oferta de vivienda.

Hasta este punto, el PND en general parecía continuar con las políticas establecidas en el gobierno anterior. Sin embargo, el gobierno Santos agregó un concepto asociado al mejoramiento urbano:

Ahora bien, la locomotora de vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 no solo hace referencia a la actividad de la construcción, sino que abarca el concepto más amplio de ciudades amables. En este sentido, algunos retos adicionales son: (i) garantizar el acceso a acueducto y alcantarillado a segmentos de la población no cubiertos, (ii) reducir los asentamientos precarios en las áreas urbanas periféricas y adelantar acciones para la mitigación de riesgos naturales, y (iii) desarrollar esquemas eficientes y sostenibles de movilidad urbana en las ciudades.

Tabla 10. Definición de vivienda y topes VIS de la Ley 1450 de 2011.

VIVIENDA SOCIAL Y SUBSIDIO	JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN
	PLAN DE DESARROLLO
	PROSPERIDAD PARA TODOS
	LEY 1450 DE 2011 (junio 16)
	2010 - 2014
DEFINICIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y TOPES	Artículo 117. DEFINICIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. De conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es la unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 SMLMV). Parágrafo 1o. Se establecerá un tipo de vivienda denominada Vivienda de Interés Social Prioritaria, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLMV). Las entidades territoriales que financien vivienda en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 de la Ley 617 de 2000, solo podrán hacerlo en Vivienda de Interés Social Prioritaria. En renovación urbana hasta 175 SMLMV. Incentivar la construcción de VIS para ser destinada a arrendamiento o arrendamiento con opción de compra.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Ley 1450 de 2011 – Elaboración propia.

En el primer periodo de Juan Manuel Santos (2010 - 2014) se modificó el Decreto 4911 de 2009, con el Decreto 2080 de 2010 para la postulación de la población desplazada. También “se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por razón de grave calamidad pública”, mediante el Decreto 4580 de 2010, y debido a esto expidió el Decreto Ley 4832 de 2010 donde facultó a Fonvivienda con un régimen especial para las familias que por motivos del invierno se hubieren visto afectadas, a las que se les daría la posibilidad de acceder de nuevo a un subsidio de vivienda. Adicionalmente, con la expedición del Decreto 1920 de 2011, modificado por el 391 de 2012, se señaló el procedimiento de los cupos de subsidio para las familias afectadas por el fenómeno de la niña 2010 - 2011.

En este gobierno se expidió la Ley 1537 de 2012 en la que se dictaron normas para facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. Esta ley conocida como de vivienda gratuita o vivienda 100% subsidiada, estuvo dirigida a la población de extrema pobreza, modificando parcialmente la Ley 3 de 1991 y fue reglamentada por los Decretos 2088 de 2012, 2045 de 2012, 1921 de 2012 126 de 2013, 872 de 2013 y 149 de 2020. Con la expedición del Decreto 1921 de 2012 se reglamentó el subsidio familiar de vivienda en especie (VIP) y con la expedición del Decreto 126 de 2013 se reglamentó la posibilidad de acceso a subsidio de vivienda de las madres comunitarias que trabajan en los hogares comunitarios de bienestar familiar, familias y madres sustitutas.

En este periodo mediante el Decreto 4429 de 2005 se incluyó a las familias afectadas por atentados terroristas. Como se había determinado, antes de estas acciones, la población a la que estaban dirigidos los subsidios eran hogares con capacidad de ahorro; es decir con una cierta estabilidad laboral, condición que no pueden cumplir estos nuevos grupos agregados y que, por eso, se relacionan como ampliación de la población objetivo.

Para el segundo periodo del presidente Santos, (2014-2018), con la Ley 1753 de 2015, se dio un giro hacia una producción de vivienda enfocada en acciones sobre las competencias de los entes territoriales para acercarse a la producción de vivienda efectiva. Así quedó planteado: *Vivienda, ciudad y territorio: subsector de vivienda: 1) continuar con el proceso de asistencia y acompañamiento a los municipios para la incorporación del riesgo en los POT en coordinación con la UNGRD y el MADS; y, 2) generar el acompañamiento a municipios en la implementación de la metodología para la elaboración del inventario de*

asentamientos en alto riesgo de desastres y consolidar el inventario nacional. Estas acciones se encuentran desarrolladas en el capítulo “Movilidad Social”, en la estrategia de Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad. Subsector Agua y Saneamiento: en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres para los Sectores de Acueducto, Alcantarillado y Aseo definida por el MinVivienda, se llevarán a cabo las siguientes acciones: 1) desarrollar instrumentos metodológicos para el conocimiento del riesgo en el ámbito local; y; 2) consolidar el proceso de asistencia técnica a los prestadores de servicios públicos para la elaboración y actualización de planes de emergencia y contingencia.

En concreto, se desplegó un programa denominado POTS Modernos liderado por el Departamento Nacional de Planeación, DNP, para orientar la elaboración de una segunda generación de POT para que en ellos se determinara la disposición de suelo para vivienda; considerando las disposiciones sobre suelo rural, gestión del riesgo, servicios públicos y elaboración de planes parciales de desarrollo y renovación urbana.

De otra parte, el gobierno nacional asignó a los entes territoriales la competencia del ordenamiento físico para promover la generación de nuevo suelo para vivienda de interés social que no estaba incluido en los POT. Esta acción la ejerció el Estado promulgando la Ley 1537 DE 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.* En el artículo 47 de esta ley se dispuso una norma transitoria para incorporar al perímetro urbano suelos rurales, suburbanos y para adelantar los proyectos de vivienda gratuita que promovía el gobierno nacional. Si bien esta disposición fue aplicada en muchos municipios, no fue así en Bogotá, que optó por la renovación urbana sobre la expansión.

Tabla 11. Definición de vivienda y topes VIS Ley 1753 de 2015.

VIVIENDA SOCIAL Y SUBSIDIO	JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN
	PLAN DE DESARROLLO
	TODOS POR UN NUEVO PAÍS
	LEY 1753 DE 2015 (JUNIO 9)
	2014 - 2018
	<i>“Artículo 90. Vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario. De conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es una unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción y cuyo</i>

<p>DEFINICIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y TOPES</p>	<p>valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 SMMLV). Parágrafo 1. Se establecerá un tipo de vivienda denominada VISP, cuyo valor máximo será de 70 SMMLV. Las entidades territoriales que financien vivienda en los municipios de categorías 3,4,5 y 6 de la Ley 617 de 2000, solo podrá hacerla en VIP. Parágrafo 2°. En el caso de programas y/o proyectos de renovación urbana, el Gobierno Nacional podrá definir tipos de vivienda de interés social y de interés prioritario. La vivienda de interés social podrá tener un precio superior a los ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 SMMLV), sin que este exceda los ciento setenta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (175 SMMLV). La vivienda de interés prioritario podrá tener un precio superior a los setenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (70 SMMLV), sin que este exceda los cien salarios mínimos mensuales legales vigentes (100 SMMLV). Parágrafo 3°. Los recursos correspondientes a subsidios familiares de vivienda urbana que sean objeto de renuncia por parte de su beneficiario, que se venzan, o que correspondan a aquellos recuperados mediante actuaciones administrativas, deberán ser incorporados en el presupuesto del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), y serán destinados a la financiación o cofinanciación de programas o proyectos de vivienda de interés social, a la construcción y/o dotación de equipamientos públicos colectivos y/o a la infraestructura de servicios públicos domiciliarios. Lo anterior, independientemente de la vigencia presupuestal en la que hayan sido asignados los subsidios. Los mencionados recursos podrán ser transferidos directamente, total o parcialmente, a cualquiera de los patrimonios autónomos en los que sea fideicomitente el Fonvivienda, o la entidad que indique el Gobierno Nacional. (...) Parágrafo 4°. Cuando la entidad otorgante de subsidios familiares de vivienda 100% en especie (SFVE) advierta el acaecimiento de una causal para su restitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012, estará facultada para iniciar ante las autoridades competentes y bajo los procedimientos determinados por la ley, procesos reivindicatorios de las viviendas, aun cuando no se ostente la calidad de propietario de las mismas.”</p>
---	--

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Ley 1753 de 2015 – Elaboración propia.

Iván Duque Márquez: “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022”

El año 2019 es el límite del periodo establecido para el presente trabajo y corresponde al primer año de gobierno nacional de Iván Duque. Para la elaboración de su plan de desarrollo ya se conocen, aunque no procesados de manera definitiva, los resultados del censo 2018.

El plan de desarrollo señala la apuesta por pactos y sobre la vivienda titula: *Vivienda y entornos dignos e incluyentes: Viviendas dignas y techos para todos, una de las grandes*

apuestas para luchar contra pobreza y la exclusión social. Los Objetivos planteados en este campo fueron:

1. *Transformar las condiciones de habitabilidad de los hogares con el mejoramiento físico de viviendas y entorno.*
2. *Lograr equidad en el acceso a vivienda para los hogares.*

Para efectos de este trabajo, cabe resaltar que se cambian los topes máximos que determinan la vivienda de interés social. La siguiente tabla muestra la definición de la vivienda de interés social en cada uno de los periodos presidenciales y los topes de valor de la VIS y la VIP.

Tabla 12. Definición de vivienda y topes VIS Ley 1955 2019

	IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
	PLAN DE DESARROLLO
	PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD
	LEY 1955 (mayo 25) 2019
	2018 - 2022
DEFINICIÓN DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y TOPES	<p>“Artículo 85. Concepto de Vivienda de Interés Social. De conformidad con lo previsto 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 ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 SMMLV). Excepcionalmente, para las aglomeraciones urbanas definidas por el CONPES y cuya población supere un millón (1.000.000) de habitantes, el Gobierno nacional podrá establecer como precio máximo de la vivienda de interés social la suma de ciento cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (150 SMMLV).</p> <p>Para el caso de los municipios que hacen parte de dichas aglomeraciones, el valor aplicará únicamente para aquellos en que el Gobierno nacional demuestre presiones en el valor del suelo, que generan dificultades en la provisión de vivienda de interés social. El valor máximo de la Vivienda de Interés Prioritario, será de noventa salarios mínimos mensuales legales vigentes (90 SMMLV). Renovación Urbana hasta 175 SMLMV, y la VIP sin que exceda los 110 SMMLV. parágrafo 1 Iluminación y ventilación natural, e implementaran los criterios de sostenibilidad del CONPES 3919 2018.</p> <p>Parágrafo 2. En ningún caso se podrán otorgar subsidios por encima del tope de recursos previstos en el marco fiscal de mediano plazo y en el marco de gasto del sector.</p> <p>Parágrafo 3. subsidios objeto de renuncia deberán ser incorporados en el presupuesto del fondo nacional de vivienda.</p>

Parágrafo 4. cuando las entidades otorgantes del SFVE advierta de una causal para su restitución, adelantaran un procedimiento administrativo para la restitución formal del título de dominio, o material.”

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Ley 1955 de 2019 – Elaboración propia.

En el gobierno de Iván Duque, se expidió el Decreto 1533 de 2019 por el cual se modificaron algunas disposiciones del subsidio de vivienda. Se destaca que:

“También será hogar objeto del Subsidio Familiar de Vivienda el que se encuentre conformado por una persona, o por menores de edad cuando ambos padres hayan fallecido, estén desaparecidos, privados de la libertad o hayan sido privados de la patria potestad; en estos últimos eventos, la postulación se realizará a través del tutor y/o curador en acompañamiento del defensor de familia, cuando sea del caso.”

Con respecto a los topes del valor del subsidio, es de anotar que se mantuvo el mismo valor asignado en el Decreto 2190 de 2009 pero haciendo un ajuste en los valores del Sisbén en suelo rural.

Tabla 13. Topes valor subsidios para adquisición de vivienda nueva o usada.

PUNTAJE SISBÉN URBANO		PUNTAJE SISBÉN RURAL		VALOR SFV SMLMV
DESDE	HASTA	DESDE	HASTA	
0	10,88	0	17,9	22
> 10,88	14,81	>17,9	25,4	21,5
> 14,81	18,75	>25,4	30,6	21
> 18,75	20,72	> 30,6	35,4	19
> 20,72	22,69	> 35,4	40,4	17
> 22,69	24,66	> 40,4	41,4	15
> 24,66	26,63	> 41,4	42,5	13
> 26,63	30,56	> 42,5	49,4	9
> 30,56	34,5	> 49,4	53,4	4

Fuente: Artículo 4 del Decreto 1533 de 2019

En este gobierno se expidió la Ley 2079 de 2021 como la nueva Ley de vivienda que pretendía facilitar el acceso a la vivienda para los colombianos, tanto para la vivienda social como la no social mediante los subsidios que otorga el Estado. Al mismo tiempo promueve la concurrencia entre la nación y los entes territoriales, entidades descentralizadas, ambientales, esquema asociativos y demás entidades, con el fin de otorgar los subsidios.

Respecto a la población objetivo, desde que se expidió la Constitución Política de 1991 hasta el año 2022 se resalta que, en el inicio, la ley 3 estableció que podrán ser beneficiarios del subsidio las familias más pobres y vulnerables, pero luego leyes posteriores y sus reglamentarios, de manera tácita, cambiaron este mandato para enfocar, mediante subsidios, los programas de vivienda a los hogares que tuvieran alguna capacidad de ahorro.

No obstante, con el transcurrir del tiempo en el marco fijado entre 2004 y 2022, se fueron incluyendo distintos grupos poblacionales que no tienen capacidad de ahorro como son familias afectadas por desastres naturales, calamidad pública o emergencia, hogares que tengan a concejales como miembro y que pertenezcan a los municipios de categorías 4, 5 y 6, familias donde por lo menos uno de sus miembros desarrolle actividades de recuperación y tratamiento de residuos reciclables, familias que por motivos del invierno se hubieren visto afectadas, familias afectadas por el fenómeno de la niña 2010 – 2011, madres comunitarias que trabajan en los hogares comunitarios de bienestar familiar, familias y madres sustitutas y hogares en los que se encuentre conformado por una persona, o por menores de edad cuando ambos padres hayan fallecido, estén desaparecidos, privados de la libertad o hayan sido privados de la patria potestad.

Desde las disposiciones nacionales, la mencionada población es el objetivo de la política, a través del mecanismo de subsidio, incluso de vivienda gratuita. No se trata solamente de determinar la población objetivo de la política nacional de vivienda de interés social, esto es, hogares con menores ingresos, sino de garantizar que dicha carencia sea cierta. Se fijó el origen de la escasez de recursos en grupos de población vulnerable claramente identificables, con una precariedad tan alta que no diera lugar a exigir respaldo en ahorros y de esa manera, facilitar la aplicación de la política. En el anexo Tabla de Reglamentación de los Planes de Desarrollo Nacional en temas de subsidios, se puede identificar a nivel

cronológico la reglamentación nacional expedida en los diferentes periodos de gobierno sobre el tema de los subsidios.

Durante el periodo de estudio se ha evidenciado que el Estado enfatiza en la política de vivienda social, especialmente en disponer mecanismos económicos para facilitar el acceso a la vivienda de los hogares con menores recursos, tales como subsidios de cuotas iniciales, tasas de interés e incluso, el costo total de las viviendas. También se han promovido alianzas público-privadas para la construcción de nuevas soluciones habitacionales. Por otra parte, se ha trabajado en el mejoramiento integral de barrios y políticas para la formalización de la propiedad de la tierra y la regularización de asentamientos informales en la ciudad.

A continuación, se presenta un cuadro resumen donde se muestra el valor de la vivienda social por cada gobierno presidencial que evidencia un incremento, a través del tiempo, de los topes máximos que definen la vivienda de interés social.

Tabla 14. Valores máximos de vivienda 2004-2019.

PLAN DE DESARROLLO		HACIA UN ESTADO COMUNITARIO	ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS	PROSPERIDAD PARA TODOS	POR UN NUEVO PAIS	PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD
VALOR MAX DE LA VIVIENDA SOCIAL		SMLMV	SMLMV	SMLMV	SMLMV	SMLMV
	VIS	135	135	135	135	150
	VIP		70	70	70	90
	VIS RENOVACIÓN			175	175	175
	VIP RENOVACIÓN				70	110

Fuente: Planes de desarrollo Nacional de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, Juan Manuel Santos e Iván Duque. Elaboración propia

En el siguiente cuadro se presenta el resumen de los mecanismos dispuestos por cada uno de los gobiernos nacionales para asignar subsidios destinados a la compra de vivienda. En un primer momento el subsidio se asocia al precio de la vivienda, pero luego,

Capítulo 3

en los siguientes periodos presidenciales, el subsidio se ata a los ingresos de los hogares, asignando más subsidio a los hogares con menores ingresos.

Capítulo 3

Tabla 15. Tabla de los topes máximos de subsidio 2004 - 2019

HACIA UN ESTADO COMUNITARIO PERIODO 2002 -2006				ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS PERIODO 2006 - 2010						PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD PERIODO 2018 - 2022					
TIPO VIVIENDA SMLMV DECRETO 2620 2000	VALOR VIVIENDA EN SMLMV	VALOR SUBSIDIO TIPO DE VIVIENDA	VALOR VIVIENDA SMLMV LEY 812 2003	CCF	FONVIVIENDA					VALOR SFV SMLMV	PUNTAJE SISBÉN URBANO		PUNTAJE SISBÉN RURAL		VALOR SFV SMLMV
1 HASTA 30		1	0-40	RANGO DE INGRESOS SMLMV	PUNTAJE SISBÉN URBANO			PUNTAJE SISBÉN RURAL			PUNTAJE SISBÉN URBANO		PUNTAJE SISBÉN RURAL		
2 HASTA 50	23	2	41-50		DESDE	HASTA	DESDE	HASTA		DESDE	HASTA	DESDE	HASTA		
		11	0-50	0	1	0	10,88	0	17,9	22	0	10,88	0	17,9	22
3 HASTA 70		2	51-70	> 1	1,5	> 10,88	14,81	>17,9	25,4	21,5	> 10,88	14,81	>17,9	25,4	21,5
4 HASTA 100	16	21	51-70	> 1,5	2	> 14,81	18,75	>25,4	30,6	21	> 14,81	18,75	>25,4	30,6	21
		3	71-100	>2	2,25	> 18,75	20,72	> 30,6	35,4	19	> 18,75	20,72	> 30,6	35,4	19
5 HASTA 120	10	4	101-135	>2,25	2,5	> 20,72	22,69	> 35,4	41,4	17	> 20,72	22,69	> 35,4	40,4	17
6 HASTA 135				> 2,5	2,75	> 22,69	24,66	> 41,4	40,4	15	> 22,69	24,66	> 40,4	41,4	15
				> 2,75	3	> 24,66	26,63	> 40,4	42,5	13	> 24,66	26,63	> 41,4	42,5	13
1: MUNICIPIOS CON MAS DE 500.000 HABT.				> 3	3,5	> 26,63	30,56	> 42,5	49,4	9	> 26,63	30,56	> 42,5	49,4	9
2: MUNICIPIOS CON MENOS DE 500.000 HABT.				> 3,5	4	> 30,56	34,5	> 49,4	53,4	4	> 30,56	34,5	> 49,4	53,4	4

Fuente: Elaboración propia con base en Planes Nacionales de desarrollo 2002-2019

Capítulo 3

Tabla 16. Tabla de programas nacionales para vivienda 2004 – 2019

HACIA UN ESTADO COMUNITARIO 2002 - 2006	ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS 2006 - 2010	PROSPERIDAD PARA TODOS 2010 - 2014	POR UN NUEVO PAÍS 2014 - 2018	PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD. 2018 - 2022
Calidad de vida Urbana	Ciudades Amables	Vivienda y ciudades amables	Movilidad Social	vivienda y entornos dignos e incluyentes
	Programa de la banca de oportunidades	Programas y proyectos de planes parciales	Programas y proyectos de renovación urbana	Programas y proyectos de renovación urbana
		Vivienda gratuita		
		Programas y proyectos de renovación urbana	Programas de reubicación	

Fuente: Elaboración propia con base en Planes Nacionales de desarrollo 2002-2019

Como se observa, el Estado dispuso varios mecanismos financieros y urbanísticos para estimular la construcción de vivienda económica y facilitar a los hogares con menores ingresos el acceso a ella. No obstante es claro, según se aprecia en las tablas anteriores, que los mecanismos más robustos son la imposición de un tope máximo al precio de la vivienda de interés social y la asignación de subsidios a las familias con menores ingresos. Sobre este último, se destaca la relación entre el valor del subsidio y el ingreso del hogar, que realza la necesidad que tienen los hogares más pobres de obtener un subsidio para adquirir vivienda, de tal forma que dentro de la política colombiana toda vivienda de interés social debería enajenarse con el apoyo de un subsidio a familias calificadas en rangos de pobreza.

3.3 Política Distrital de Vivienda de Interés Social 2004-2019: producción de vivienda y población objetivo

En el mismo período del estudio, en Bogotá se promovieron políticas locales a través de los planes de desarrollo distrital de Luis Eduardo Garzón (2004-2007), Samuel Moreno Rojas (2008-2011), Gustavo Petro Urrego (2012-2015) y Enrique Peñalosa (2016-2019).

Como ya se anotó, los períodos de los planes están superpuestos, de tal manera que cada alcalde distrital debe articularse con los lineamientos de dos Planes de Desarrollo Nacional

durante su mandato. Como se indicó, la VIS se definió en el año 2000 en el Distrito, en los siguientes dos tipos:

1. VIS. Máximo 135 SMLMV
2. VIP. Máximo 65 SMLMV. Este rango fue determinado primero en el Distrito con el Acuerdo 15 de 1998, por medio del cual se creó Metrovivienda, y fue ratificado con el Decreto 619 del 2000 (POT) en su artículo 279. Posteriormente, se adoptó esta categoría a nivel nacional, en el segundo periodo de gobierno de Álvaro Uribe, con su plan de desarrollo de Estado Comunitario: Desarrollo para Todos adoptado mediante la Ley 1151 de 2007, pero se ajustó el máximo a 70 SMLMV.

Estas categorías generaron una base para determinar los instrumentos para el acceso a la vivienda en el POT y en los planes de desarrollo que permaneció así hasta el año 2007; en ese mismo año la VIP pasó a un tope de 70 SMLMV, como ya se indicó, con la correspondiente asignación de subsidios.

Luis Eduardo Garzón: “Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión 2004-2008”

En el Distrito Capital, el primer Plan de Desarrollo Distrital adoptado después del POT del año 2000 y la revisión de 2003, fue con el alcalde Luis Eduardo Garzón con el Acuerdo 119 de 2004 (2004 -2007) que en su artículo 1 señaló que su plan “Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” se fundamentaría en los derechos humanos para disminuir las desigualdades. Este plan buscó la garantía de los derechos humanos señalados en la Constitución y en los acuerdos internacionales con el fin de eliminar las desigualdades, redistribuir la riqueza, reconocer las distintas etnias y mejorar la calidad de vida, principalmente por las acciones del estado. Dentro de estos derechos se encuentra el señalado en la Constitución, que toda persona tiene derecho a una vivienda digna.

Los programas asociados a vivienda se encuentran en el eje urbano regional que tiene la meta de elevar el hábitat en las zonas de pobreza, vulnerabilidad y/o riesgo, y al cual se le determinó un meta de 70 mil unidades nuevas de VIP. Así, quedó evidenciado el enfoque

de acceso a la vivienda VIP, con el propósito de garantizar una vivienda digna a la población objetivo, esto es, los ciudadanos con menores ingresos.

Tabla 17 Tabla de Programas periodo 2004- 2008 Luis Eduardo Garzón

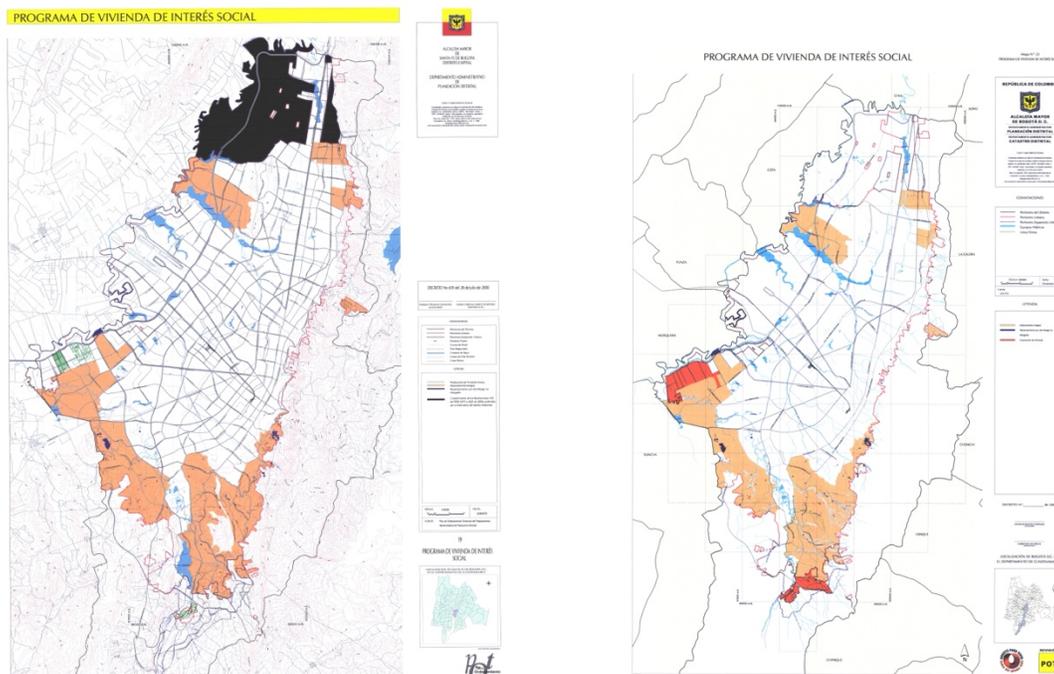
PROGRAMA	METAS	LÍNEA BASE
HÁBITAT DESDE LOS BARRIOS Y UPZ. Elevar el nivel de vida	50.000 predios reconocidos	Encuesta calidad de vida DANE
	10.000 viviendas mejoradas	
	2.500 hogares reasentados	
Proyecto Prioritario Bogotá con Techo	26 acciones interinstitucionales en UPZ de mejoramiento integral de barrios	Encuesta calidad de vida DANE
	700 Ha. De zonas de alta amenaza protegidas y conservadas.	
	500 Ha de suelo nuevo urbanizado	
	70.000 VIP	

Fuente: Plan de Desarrollo e informes de gestión – Elaboración propia

Para efectos del cumplimiento de las metas, bajo el gobierno de Luis Eduardo Garzón se modificó la estructura administrativa del Distrito Capital, mediante el Acuerdo 257 de 2006, con el que se crea la Secretaría Distrital del Hábitat, con el objetivo principal de formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural, para aumentar su productividad y facilitar el acceso a la vivienda digna, entre otras.

En esta administración se compiló el Plan de Ordenamiento Territorial-POT que recientemente se había modificado. En dicho plan, las áreas de mejoramiento integral, reasentamientos y generación de VIS se programaron principalmente en el sur de la ciudad, tal como se indica en el plano 22 del POT.

Ilustración 6. Mapas de programas de vivienda Decreto 619 de 2000 y 469 de 2003



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, 2000.

En este POT se planteó una política habitacional (Artículo 158 del Decreto 190 de 2004), en la que se buscaba la promoción, oferta y generación de suelo para la construcción de proyectos de VIS y VIP. Además, se estableció un programa de VIS que tuvo como objetivo impulsar el acceso a una vivienda digna, a las familias que se encuentran en situación de pobreza y población vulnerable. En el artículo 288 del mismo Decreto, se señalaron los topes de la VIS en los proyectos de los planes parciales que van hasta 135 SMLMV; la vivienda de interés social prioritaria hasta 65 SMLMV y la vivienda mínima hasta 50 SMLMV. Dicho POT señala también que los proyectos que desarrolle Metrovivienda deben destinar el 30% del área a la vivienda mínima.

En este periodo se expidió el Decreto 327 de 2004 el cual reglamenta el tratamiento de desarrollo. Este tratamiento estableció una normativa diferencial para los proyectos de vivienda y los de VIS-VIP; además de que en su artículo 41 señalaba los porcentajes de suelo útil para destinarlo a programas de VIS o VIP subsidiable. Esta obligación podía cumplirse de las siguientes maneras: i) en el mismo proyecto, ii) mediante traslado a otro

proyecto, iii) en proyectos de Metrovivienda. Este Decreto sería derogado por el Decreto 555 del 2021.

Tabla 18. Porcentaje de provisión de suelo en tratamiento de desarrollo - Decreto 327 de 29004

AREA	ALTERNATIVAS	
	Porcentajes de VIS subsidiable	Porcentaje de VIP
Suelo de Expansión Norte	20	15
Suelo de Expansión Sur y Occidental	50	30
Suelo urbano	20	15

Fuente: Decreto 327 de 2004 – Artículo 41

Samuel Moreno Rojas: “Bogotá Positiva: Para vivir mejor 2008-2012”

Bogotá Positiva: Para vivir mejor, adoptado mediante el Acuerdo 308 de 2008, buscaba mejorar la calidad de vida de la población donde se garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales. En el tema de vivienda se plantearon dentro de las estrategias del Plan, acciones para concretar la gestión de suelo mediante procesos de renovación urbana donde se incluyera la VIS y VIP; y la financiación y producción de una demanda de vivienda de interés prioritario (70 SMLMV). Además, se propusieron algunos indicadores con metas ambiciosas, pues se planteó la construcción de 75.000 VIS para los estratos 1 y 2.

Los programas planteados en este periodo de alcaldía fueron establecidos en el Artículo 38 del plan de desarrollo con un enlace expreso al POT, mediante programas estructurantes, actuaciones obligatorias sobre el territorio según, planes maestros, zonales y operaciones estratégicas. También, mediante la determinación de áreas para atender la demanda de VIS y la localización de las zonas de mejoramiento integral, acompañado del programa estructurante de reasentamiento por riesgo alto, el programa estructurante de VIS, el programa estructurante de mejoramiento integral y un conjunto de proyectos para vivienda que se exponen a continuación:

Tabla 19 Tabla de Programas periodo 2008- 2012 Samuel Moreno Rojas

PROYECTOS	METAS	LÍNEA BASE
Bogotá me acoge	Ofrecer solución a 4.000 familias desplazadas	49.147 familias desplazadas
Soluciones de vivienda VIS	Construir 6.000 viviendas en sitio propio	17.490 predios para construcción en sitio propio
	Ofrecer 74.920 soluciones de vivienda nueva	145.822 de déficit cuantitativo
	Ofrecer 5.000 soluciones de vivienda para arrendamiento en sitio propio	29.700 predios de una planta en estratos 1 y 2
	Habilitar 440 hectáreas de suelo para construcción de vivienda	-

Fuente: Plan de desarrollo e informes de gestión – Elaboración propia

En el informe de rendición de cuentas 2011 del plan de desarrollo en el numeral 2.12.1 Principales Logros del Sector Hábitat, se señala que durante el gobierno de Samuel Moreno “la ciudad aumentó el inventario habitacional en 62.806 viviendas nuevas de interés social, VIS y prioritario, VIP.

Este plan de desarrollo se armoniza con el POT. Los programas y las metas planteadas se sustentan directamente en el Decreto 190 de 2004, que compiló el POT. Respecto a la vivienda, se estableció el programa “Derecho a un techo”, que buscaba garantizar el derecho a la vivienda digna de manera segura y en territorio seguro, a través de la construcción, mejoramiento, reubicación y subsidio principalmente para la vivienda de interés prioritario. La población objetivo estuvo enfocada a quienes tienen capacidad de adquirir VIS, es decir hasta 135 SMLMV. Es una población de mejores ingresos que la determinada en el plan del alcalde Garzón, pero que se mantiene dentro del mandato constitucional de los programas de VIS.

Cabe anotar que en este periodo el licenciamiento no discriminaba la VIS de la VIP y por tal razón, rastrear la cantidad de VIS y la cantidad de VIP que efectivamente se produjo solo es posible de manera general con los datos reportados por la administración distrital en los informes de gestión. La población objetivo es más amplia en términos del discurso, pero en términos cuantitativos concretos lo que se propone es la construcción de 74.920 unidades de vivienda VIS y la generación de 440 hectáreas para VIS.

Las metas en este plan de desarrollo tenían líneas base. Para desplazados y para oferta de arriendo se plantearon metas alrededor del 10% de la línea base; mientras que, para construcción de vivienda nueva y sitio propio, la meta estaba cercana al 50% de la línea base. Ello expresa el enfoque de la política pública de este gobierno dirigida principalmente a familias con una cierta capacidad de pago. Una apuesta importante, adicional a las mencionadas, es la habilitación de suelo para construir vivienda, para lo cual no se contaba con una línea base. El logro más cercano a la meta planteada es el de construcción de vivienda nueva que supera el 80% de lo programado en el plan de desarrollo para vivienda VIS

Gustavo Petro Urrego: “Bogotá Humana 2012-2016”

El siguiente Plan de Desarrollo denominado “Bogotá Humana”, en cabeza del alcalde Gustavo Petro Urrego, adoptado mediante el Acuerdo 489 de 2012, tenía como objetivo mejorar el desarrollo humano de la ciudad priorizando la infancia y adolescencia, aplicando un enfoque diferencial en todas las políticas, y reducir la segregación, tanto social, como económica, cultural y espacial, entre otros. Dentro de las estrategias planteadas en el tema de la vivienda social se evidencia el de orientar la renovación urbana en la que se incluya la VIP, sin importar el estrato social en la que se ubique el suelo. Asimismo, este Acuerdo tiene como meta la construcción de 70.000 viviendas nuevas de VIP.

Dentro de los programas propuestos con relación a la vivienda social nueva se encuentran:

- Programa vivienda y hábitat humanos
- Programa de revitalización del centro ampliado

Tabla 20 Programas, Proyectos y metas del Acuerdo 489 de 2012

PROGRAMAS	PROYECTOS PRIORITARIOS	METAS 2012 -2016
	Producción de suelo y urbanismo para la construcción de VIP	Habilitación de 100% de suelo para la construcción de 30.000 VIP y 40.000 del programa de atención a víctimas
	Subsidio a la oferta, arrendamiento o	Nueva política de vivienda Construir 70.000 VIP con subsidio

PROGRAMAS	PROYECTOS PRIORITARIOS	METAS 2012 -2016
Vivienda y hábitat humanos	adquisición con derecho de preferencia	
	Mejoramiento integral de barrios y vivienda	Intervenir sector Chiguaza
		Regularizar 70 barrios de origen informal
		Gestionar la legalización de 90 asentamientos de origen informal
		Realizar mejoramiento de barrios en 24 áreas prioritarias de intervención
Mejorar 3.000 viviendas		
Revitalización del centro ampliado	Intervenciones urbanas priorizadas	Gestionar 6 intervenciones urbanas de iniciativa pública

Fuente: Plan de Desarrollo Distrital – Elaboración propia

Este plan de desarrollo distrital tuvo una importante especificación en relación con la población objetivo, pues a diferencia de los demás planes de desarrollo del periodo objeto de este estudio, es explícito y amplio al definir la población a la que está dirigida la política pública, precisó la población a la cual estarían destinados los subsidios de vivienda. Así, el Acuerdo 489, (2012) en su artículo 21 señala:

“En los criterios de priorización de este programa se tendrá en cuenta los hogares en situación de desplazamiento, en condiciones de riesgo no mitigable, las mujeres cabeza de hogar, hogares de bajos ingresos con personas y particularmente niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad, grupos étnicos afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y Rrom y mujeres cabezas de hogar, beneficiarias de familias en acción”.

Con el objetivo de garantizar el derecho a la vivienda, el Programa de Vivienda y Hábitat Humano de la alcaldía de Gustavo Petro Urrego se propuso aumentar la oferta de soluciones habitacionales de calidad. En cuanto a los créditos, se determinó eliminar o reducir las barreras que impedían a las familias acceder a ellos en entidades bancarias, así como enfrentar la dificultad de generar ahorros familiares.

Para la ejecución de este programa se plantearon tres proyectos específicos: el primero, la producción de suelo y urbanismo para la construcción de la vivienda de interés prioritario,

en edificaciones existentes o predios sin urbanizar, para la construcción de vivienda VIP en cualquier predio de suelo urbano de la ciudad; el segundo proyecto es el del subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derechos de preferencia. Se planteó un cambio en la política de los subsidios para que las familias de más escasos recursos pudieran acceder a una vivienda nueva y también para que pudieran acceder a vivienda en arriendo o vivienda en arriendo con opción de compra. El tercer proyecto fue el de mejoramiento integral de barrios y vivienda. Se concentró principalmente en acciones de legalización de barrios, titulación, mejoramiento y acompañamiento técnico. En el programa de revitalización del centro ampliado se buscaba intervenir principalmente las zonas deterioradas y abandonadas con la generación de proyectos de vivienda VIP.

Los mecanismos para la gestión y construcción del programa de vivienda y hábitat humanos están señalados en el Art. 65 del Acuerdo, así:

1. Calificación y localización de terrenos para la construcción de viviendas de interés social y establecimiento de porcentajes obligatorios de vivienda de interés prioritario
2. Declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios
3. Utilización de bienes fiscales distritales
4. Financiación de redes de acueducto y alcantarillado y espacio público
5. Actuación asociada con participación y protección de los propietarios originales
6. Derecho de preferencia (a favor de Metrovivienda)

Los instrumentos para garantizar que se pueda construir la vivienda de interés prioritario están señalados en el artículo 72 y son:

1. Asociaciones público privadas
2. Proyectos auto-gestionados
3. Diversificación de la escala de los proyectos y de los constructores – apoyo a las medianas y pequeñas empresas –
4. Desarrollo de nuevas tecnologías de construcción
5. Almacén de materiales

Durante este mandato se presentó al Concejo de Bogotá la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 190 de 2004) y fue adoptado el Decreto 364 de 2013. En cumplimiento del artículo 12 de la ley 810 que dispone “si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por Decreto el alcalde”. Es de anotar que en este Decreto 364 de 2013 que contenía la modificación excepcional del POT, se incluía toda la batería de instrumentos para la construcción de vivienda de interés prioritario propuesta en el plan de desarrollo. No obstante, este Decreto fue suspendido en el año 2014 por el Consejo de Estado, que después declaró que el alcalde no era el competente y asignó el proceso a juez administrativo, que posteriormente lo declaró nulo.

La relevancia de este Plan de Desarrollo, frente al mandato constitucional es que por primera vez se dispuso de un amplio abanico de instrumentos para ofrecer vivienda a los hogares con menores recursos. No fue simplemente la mención de una meta para generar VIP, sino que explicó y desarrolló todos los mecanismos para lograrlo, como vivienda nueva, reciclaje de edificios, arriendos con opción de compra, diversas fuentes de financiación, entre otras, y un cambio fundamental en la orientación de los subsidios para que la oferta de vivienda fuera objetiva. En este sentido, se cambió el destino de subsidios hacia la oferta, apoyando a los constructores para que pusieran en el mercado vivienda de interés prioritario, incluso a costo cero.

En este periodo de gobierno distrital se expidieron licencias de construcción para VIP, se construyeron VIP de manera sistemática se entregaron 457 unidades de vivienda de interés prioritario en el proyecto Plaza de la Hoja, realizado por iniciativa pública y con recursos del SDVE y el Programa de Vivienda Gratuita de la nación. Lo anterior prueba la efectividad de la diversidad de instrumentos y el detalle con el que se dispuso el desarrollo de VIP para la población con menores ingresos del Distrito Capital, a pesar de la suspensión del POT e incluso la suspensión temporal de su cargo, al alcalde Petro.

Así mismo, se expidió el Decreto Distrital 562 de 2014 para la renovación urbana, con el que implementó sistemas efectivos de recaudo por cargas urbanísticas y la obligación de generar VIP en los desarrollos de renovación urbana. A mayo de 2016, en poco más de un año, según la (Contraloría de Bogotá, 2016) se recaudaron \$ 54.678, 9 millones de pesos en el IDU; Este Decreto fue derogado al comienzo de la siguiente administración

que lo reemplazó por otros decretos menos efectivos, que a la fecha, no han podido igualarlo.

Entre 2013 y 2014 se registraron 48.860 familias para la postulación de acceso al subsidio, para la adquisición de vivienda nueva y ya se había asignado a 3.004 familias el SIFSV (Sistema de información para la financiación de soluciones de vivienda). El instrumento de la actuación asociada en los proyectos gestionados por la administración dio como resultado la gestión de 51.774 soluciones de vivienda de las cuales 15.270 se destinaron a VIP tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 21. Soluciones habitacionales en proyectos con mecanismo de gestión asociativa.

DESCRIPCIÓN	VIP	VIS	NO VIS	Total viviendas
Asociativo - Declaratoria	1433	631		2064
Asociativo - Iniciativa Privada	240			240
Asociativo - Iniciativa Privada	3082	1044		4126
Asociativo - OPV	1102			1102
Asociativo - Plan Parcial	9413	13366	21463	44242
Total general	15270	15041	21463	51774

Fuente: SDHT – Subdirección de Programas y Proyectos (agosto 2015)

Este plan se destaca respecto a la población objetivo porque aplicó el mandato Constitucional del artículo 51 de manera decidida, promoviendo planes de VIP, sistemas de financiación a largo plazo para estas viviendas con múltiples instrumentos, que incluyen un subsidio a la oferta. Desarrolló diversas formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda con el sector privado, la banca internacional, las organizaciones no gubernamentales y el gobierno nacional. Al igual que los demás planes de desarrollo estudiados, éste no alcanzó las metas propuestas de la cantidad de producción de VIP, pero generó un cambio en los mecanismos para ofrecerla que trascendieron al nivel nacional.

Como reglamentación en vigencia del POT Decreto 190 de 2004, en este periodo se expidió la siguiente reglamentación en tema de vivienda social:

- Decreto 539 de 2012 donde se reglamenta el subsidio de vivienda en especie.
- Decreto 447 de 2012 por el cual, a los bienes fiscales del distrito ubicados en tratamiento urbanístico de consolidación de sectores urbanos especiales, en zonas dotacionales e industriales ubicados en cualquier área de la ciudad, excepto las zonas de equipamientos deportivos y recreativos (Artículo 1), de permite la destinación de vivienda VIP y le asigna unas condiciones de edificabilidad específicas.
- Decreto 118 de 2013 por el cual se establecen porcentajes mínimos de suelo útil en tratamiento de desarrollo, modificando el artículo 41 donde de ninguna manera el porcentaje de suelo VIP debe ser inferior al 20% acatando lo señalado en el Decreto nacional 075 de 2013, del suelo útil (no se hace referencia a la VIS). Establece que se permitirá la mezcla de la vivienda social con otros usos (entiéndase también vivienda por estrato) y que esta obligación también puede ser en m² construidos y le da un índice de construcción de 2.4 ó 0,30 sobre el área útil delimitada en el proyecto urbanístico.
- Decreto 165 de 2014, por el cual se reglamenta la transferencia a título gratuito de los bienes inmuebles fiscales, para proyectos de vivienda social -acatando lo señalado en el artículo 41 de la Ley 1537 y el Decreto 872 de 2013- a proyectos de Metrovivienda, la caja de vivienda popular o a entidades distritales.
- Decreto 399 de 2014 por el que se establecen las garantías de derecho a la vivienda digna para las viviendas VIP en estrato 1 que cuenten con financiación de vivienda en especie.
- Decreto 459 de 2014 por el cual se implementa el almacén virtual de materiales para facilitar el proceso de compra venta de materiales.
- Resolución 176 de 2013, derogada por la resolución 844 de 2014 donde se adopta el reglamento operativo del subsidio de vivienda en especie para vivienda VIP.
- Resolución 844 de 2014 por la cual se adopta el reglamento operativo del otorgamiento de subsidio de vivienda en especie para VIP.
- Decreto 138 de 2015, el cual reglamenta el artículo 66 del Decreto 489 de 2012 y se cambian los porcentajes mínimos de suelo modificando el artículo 41 del Decreto 327 de 2004 e incluyendo exigencia de suelo VIP en tratamiento de renovación urbana de la siguiente manera:

Tabla 22. Porcentajes de cesión de suelo para VIP en tratamiento de desarrollo y renovación Urbana. Art. 2 del Decreto 138 de 2015

TRATAMIENTO	% del suelo útil del plan parcial o proyecto urbanístico o arquitectónico durante el primer año de la vigencia de este decreto	% del suelo útil del plan parcial o proyecto urbanístico o arquitectónico durante el primer año de la vigencia de este decreto
Desarrollo en suelo urbano y de expansión	20%	30%
Renovación urbana	20%	30%

Fuente: Decreto 138 de 2015.

Este Decreto fue derogado por el Decreto 623 de 2016.

- Decreto 158 de 2015, el cual se definen los instrumentos para la generación de oferta pública con enfoque diferencial, donde se reglamenta la generación de oferta de vivienda en ubicación temporal o arriendo para la población vulnerable.

Enrique Peñalosa Londoño: “Bogotá Mejor para Todos 2016-2020”

En el gobierno de Enrique Peñalosa, se expidió el Plan de Desarrollo Distrital, PDD, Bogotá Mejor para todos, adoptado mediante el Acuerdo 645 de 2016. El objetivo era alcanzar el desarrollo pleno del potencial de la población para alcanzar la felicidad como sociedad, familia e individuo. El propósito era reorientar el desarrollo de la ciudad con intervenciones en la ciudad construida, a través del mejoramiento de vivienda, la renovación urbana, la asistencia técnica y la mejora en la prestación de los servicios públicos. Se planteó el programa de intervención integral del hábitat, con la que se buscaba mejorar la calidad del hábitat y garantizar la accesibilidad a la vivienda digna. Se señalaba además que se patrocinaría el acceso a la vivienda VIP, a través de la forma de arriendo, incluyendo el sistema leasing.

Por otra parte, en el Plan de Desarrollo se propuso la modificación al POT, que incluía generación de vivienda VIS en renovación urbana, pero no fue aprobado por el Concejo de la ciudad. Asimismo, se determinó una meta de resultado para iniciar la construcción de 60.000 viviendas VIS. No se hace referencia a una cantidad determinada de VIP.

Tabla 23 Programa y metas del Acuerdo 645 de 2016

PROGRAMA	METAS
Suelo para reducir el déficit habitacional de suelo urbanizable, vivienda y soportes urbanos	Viabilizar 450 Ha de suelo para espacio público, equipamientos, vías, vivienda y otros usos.
Proyecto estratégico de financiación para el desarrollo territorial	80 Ha útiles para vivienda de interés social

Fuente: Plan Distrital de Desarrollo – Elaboración Propia.

Mediante el Decreto 623 de 2016 se estableció el programa de vivienda integral efectiva, basado en la generación de vivienda nueva. En el artículo 10 señala que “los aportes del distrito para la generación de obra nueva se destinarán para: 1) financiación, generación, habilitación de suelo en donde las familias beneficiarias alcancen cierre financiero o apliquen al leasing habitacional, 2) financiación de vivienda en suelo rural y 3) financiación de vivienda nueva para minorías étnicas”.

Durante este periodo se expidieron los Decretos de Corredores de Renovación Urbana, así:

- Decreto 621 de 2016, modificado por el Decreto 595 de 2017 - ejes AK 30 y AC 80
- Decreto 804 de 2018 – Ejes Ac 13 y Avenida de las Américas
- Decreto 843 de 2019 – Ejes Avenida Suba

por los cuales se dan condiciones de edificabilidad y volumetría diferentes a las señalados en el Decreto 190 POT. Se señala que los predios en zonas industriales también se incorporarían al tratamiento de renovación urbana y debían adelantar el instrumento del Plan Parcial, habilitando así la posibilidad de construir vivienda en suelos donde anteriormente no se permitía por la incompatibilidad del uso de industria con el de vivienda. En estos decretos se mantiene la condición de habitabilidad que señala “el área mínima de vivienda será la que resulte de multiplicar el número de alcobas por quince (15) m²”. Si bien no era una norma urbanística de prever suelo o metros cuadrados de construcción de vivienda social, el resultado de estas normas transformó parcialmente los perfiles de los corredores viales ya que en su mayoría son proyectos destinados a vivienda social.

En este periodo también se expidió el Decreto 088 de 2017, modificado por el Decreto 417 de 2019, el cual estableció la norma para el desarrollo de la zona norte de la ciudad POZ Norte, denominado ciudad Lagos de Torca, en el que se prevén porcentajes mínimos de VIS y VIP en los predios bajo el tratamiento de desarrollo según el siguiente cuadro:

Tabla 24. Art 139 de porcentajes de área útil para VIS y VIP. Decreto 088 de 2017

TIPO DE ACTUACIÓN	% del suelo útil destinada para VIP	% del suelo útil destinada para VIS
Planes Parciales de Desarrollo	20%	20%
Licencias de Urbanización en las modalidades de desarrollo y Reurbanización (por fuera del ámbito de los planes parciales)	20%	20%

Fuente: Decreto 088 de 2017

Además, en este decreto se exige un porcentaje mínimo de otros usos de la siguiente manera:

Parágrafo 2 del artículo 139 del Decreto 088, modificado por el artículo 14 del decreto 417 de 2019 de porcentajes de mezcla mínima de usos para manzanas que planteen VIS y VIP

VIP	3,0% de suelo de su área útil a usos de comercio, servicios y/o dotacionales de escala vecinal.
VIS	5,0% de suelo de su área útil a usos de comercio, servicios y/o dotacionales de escala vecinal.

Los porcentajes de la destinación de suelo para VIS y VIP se cumpliría en el mismo proyecto o mediante traslado a otro proyecto del mismo urbanizador.

Como se puede identificar, estas normas re localizan la vivienda social de las bolsas de suelo previstas en el Decreto 190 de 2004.

A continuación, se presenta un cuadro de resumen de los programas y las metas planteadas en el periodo de gobierno de las alcaldías distritales.

Capítulo 3

Tabla 25. Resumen de los programas y las metas planteadas en el periodo de gobierno de las alcaldías distritales.

Luis Eduardo Garzón 2004 - 2008		Samuel Moreno 2008 - 2012		Gustavo Petro 2012 - 2016			Enrique Peñaloza 2016 - 2020	
PROGRAMA	METAS	PROYECTOS	METAS	PROGRAMAS	PROYECTOS PRIORITARIOS	METAS 2012 -2016	PROGRAMA	METAS
HABITAT DESDE LOS BARRIOS Y UPZ. Elevar el nivel de vida	50000 predios reconocidos	Bogotá me acoge	Ofrecer solución a 4.000 familias desplazadas	Vivienda y hábitat humanos	Producción de suelo y urbanismo para la construcción de VIP	Habilitación de 100% de suelo para la construcción de 30.000 VIP y 40.000 del programa de atención a víctimas	Suelo para reducir el déficit habitacional de suelo urbanizable, vivienda y soportes urbanos	Viabilizar 450 Ha de suelo para espacio público, equipamientos, vías, vivienda y otros usos.
	10000 viviendas mejoradas	Soluciones de vivienda VIS	Construir 6.000 viviendas en sitio propio					
	2500 hogares reasentados		Ofrecer 74.920 soluciones de vivienda nueva					
Proyecto Prioritario Bogotá con Techo	26 acciones interinstitucionales en UPZ de mejoramiento integral de barrios		Ofrecer 5.000 soluciones de vivienda para arrendamiento en sitio propio		Subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derecho de preferencia	Nueva política de vivienda	Proyecto estratégico de financiación para el desarrollo territorial	80 Ha útiles para vivienda de interés social
700 Ha. De zonas de alta amenaza protegidas y conservadas.			Habilitar 440 hectáreas de suelo para construcción de vivienda		Mejoramiento integral de barrios y vivienda	Construir 70.000 VIP con subsidio		
						Intervenir sector Chiguaza		
						Regularizar 70 barrios de origen informal		
					Gestionar la legalización de 90 asentamientos de origen informal			
					Realizar mejoramiento de barrios en 24 áreas prioritarias de intervención			

Luis Eduardo Garzón 2004 - 2008		Samuel Moreno 2008 - 2012	Gustavo Petro 2012 - 2016			Enrique Peñaloza 2016 - 2020
500 Ha de suelo nuevo urbanizado					Mejorar 3.000 viviendas	
70000 VIP			Revitalización del centro ampliado	Intervenciones urbanas priorizadas	Gestionar 6 intervenciones urbanas de iniciativa pública	

Fuente: Planes de Desarrollo Distrital alcaldías de 2004 a 2019. Elaboración propia.

Capítulo 3

En síntesis, los planes distritales del periodo de estudio señalan la vivienda de interés prioritario, pero alternan el énfasis. El de Garzón (2004-2007) y Petro (2012-2015), enfocan la población objetivo en la VIP, mientras que el de Moreno (2008-2011) y Peñalosa (2016-2019) en la VIS en general. Esto es que el enfoque de la política en la VIP va dirigido a la población con menores ingresos que puede acceder a una vivienda, mientras que el enfoque de la política pública de vivienda de interés social general está dirigido a hogares con mejores ingresos.

Así es que una cuota inicial, equivalente al 30% del valor de la vivienda, para comprar VIP es de 21 SMLMV, es decir, mientras que, para la vivienda social, la cuota inicial es de 40.5 SMLMV que es casi tres años y medio de ingresos con salario mínimo para un hogar. Esto marca una diferencia importante en la población objetivo, a pesar de que estén dentro del marco constitucional de los programas de vivienda de interés social.

Es así que, para comprar VIP, la cuota inicial, equivalente al 30% del valor de la vivienda, es de 21 SMLMV, mientras que, para VIS la cuota inicial es de 40.5 SMLMV, es decir, casi tres años y medio de ingresos con salario mínimo para un hogar. Esto marca una diferencia importante en la población objetivo, a pesar de que estén dentro del marco constitucional de los programas de vivienda de interés social.

Es importante señalar que durante este periodo de estudio los constructores de la vivienda social contaron con beneficios e incentivos para la construcción, como el pago de las expensas de proyectos de VIS ante las curadurías urbanas, que corresponde al 50% del valor de las mismas. De acuerdo con el estatuto tributario estos se dividen en:

Beneficios tributarios en materia de impuestos de renta del lado de la oferta:

1. Excepción para la titularización de cartera hipotecaria
2. Excepción ingresos de créditos VIS
3. Excepción a ingresos provenientes de arrendamiento de proyectos VIS
4. Excepción sobre ingresos de leasing habitacional

Adicionalmente, los constructores tienen la posibilidad de reclamar la devolución del IVA de los materiales de obra y los proyectos de vivienda social están exentos de pago de

impuesto de delimitación urbana. En cuanto a la norma urbanística, también se les exigen menos obligaciones en estacionamientos y equipamiento comunal que permiten la reducción de los costos de obra. Estos beneficios al constructor se otorgan para que pueda ofrecer vivienda en el mercado inmobiliario dentro de los topes máximos establecidos para la vivienda social. Los beneficiarios de la vivienda social también reciben beneficios, por ejemplo, en la deducción de impuestos de renta. No obstante, estos estímulos no diferencian la vivienda VIS de la VIP.

Para el propósito de este trabajo se consideró que los hogares sin vivienda son de escasos recursos económicos, porque los hogares con mejores recursos económicos tienen vivienda, bien sea propia, en arriendo o en otras formas legales y comerciales.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, el censo de 2005 indicó que en Bogotá había 1.931.372 hogares y un déficit cuantitativo de vivienda de 282.677,67, equivalente al 14,64% de todos los hogares. Este dato determina de manera precisa la cantidad de hogares que no tienen una vivienda y que, por lo tanto, deberían ser el objetivo de la política pública de vivienda. Si se contabilizan las metas sobre construcción de vivienda de interés social VIS/VIP de los cuatro alcaldes tenemos: 70.000 de Garzón, 74.920 de Moreno, 70.000 de Petro y 60.000 de Peñalosa, para un total de 274.920. Esto sin contar que el crecimiento poblacional, lo que generaría más hogares sin vivienda.

El censo de 2018 señaló que la cifra de hogares había aumentado a 2.514.143. El déficit cuantitativo de vivienda reportado fue de 96.947 hogares, equivalente al 3,86% del total de hogares. Por lo cual las acciones del gobierno distrital en ese año debían centrarse en proveer 96.947 viviendas a los hogares de menores ingresos.

Con los datos del censo se determina que durante el periodo intercensal 2005-2018 se debieron programar 865.449 viviendas nuevas, y solo se programaron alrededor de 240.000 que equivalen tan solo al 27% de las requeridas, brecha que se amplía al comparar con los resultados reales que en los cuatro periodos apenas rondan el 50% de lo programado. La situación de escasez dificulta el cumplimiento de los programas de vivienda de interés social, toda vez que la población con mejores recursos adquiere las unidades que se disponían para las familias en condición de pobreza.

La base normativa de las políticas distritales para generar vivienda está determinada en los planos 19 y 22 del POT, adoptado en el año 2000, que determina las zonas donde construir la vivienda de interés social, estimulado por los bajos precios del suelo. Este primer lineamiento comienza a desvirtuarse por las mismas normas que reglamentan el POT, pues el decreto 327 de 2004 obliga a proveer suelo para vivienda de interés social en cualquier zona de la ciudad donde se adelante el proceso de desarrollo, esto es, en lugares distintos a los señalados en el plano del POT. El 327 se reconcilia con el POT al señalar que se puede trasladar la obligación a zonas deficitarias, lo cual significa un cambio porque ya no está basado en el precio del suelo, sino en una obligación urbanística.

Este cambio normativo hacia una obligación urbanística se aplica durante los dos primeros gobiernos del periodo de estudio mediante estímulos para desarrollar planes parciales que generaran suelo para vivienda de interés social. Sin embargo, en el gobierno de Gustavo Petro, la estrategia es más audaz, porque incluye la obligación de construir la vivienda de interés social, y lo hace tanto en los suelos con tratamiento de desarrollo, como en suelos con tratamiento de renovación urbana. En el gobierno de Enrique Peñalosa, se mantiene el propósito de construir vivienda de interés social, pero las disposiciones normativas parecen no ser eficaces.

La evolución de estos mecanismos normativos va de la mano de la oferta de subsidios. Los dos primeros gobiernos enfocan los recursos asignados para subsidios a hogares con cierta capacidad de pago, como se puede apreciar en programas basados en ahorro programado y construcción en sitio propio. Pero a partir del tercer gobierno, este enfoque gira hacia los hogares más vulnerables, usando programas de vivienda gratis o sin cuota inicial para brindar acceso a hogares desplazados, madres cabeza de familia, reinsertados y otros sectores que no tienen posibilidad de un ahorro.

Capítulo 4. La realidad de la producción y del acceso a la VIS en Bogotá 2004 – 2019

El mandato constitucional impone al estado la obligación de fijar las condiciones para hacer efectivo el derecho a la vivienda. Este se puede dividir en dos direcciones. La primera está relacionada con facilitar la producción de la vivienda digna a bajos precios en el mercado, y la segunda con facilitar a los hogares de menores ingresos adquirir dicha vivienda. Estas dos acciones deben ser complementarias, ya que, de no ser así se puede generar vivienda económica que no es adquirida por los hogares de menores ingresos. Ello puede suceder si los hogares no tienen los recursos (ahorros) o el cierre financiero (crédito) como lo exige el sistema financiero; o en los casos en que, aunque se tengan los recursos o el subsidio, no exista el stock en el mercado inmobiliario.

En este capítulo se analiza la información de la producción de vivienda social económica en Bogotá entre 2004 y 2019. Si bien el trabajo del TFM cierra con un periodo de alcalde hasta el año 2019, en aras de poder contribuir y dejar algunas discusiones planteadas en términos de lo que conllevó parte del periodo posterior que estuvo mediado por el COVID 19, se incorporan algunos análisis que permite corroborar aún más la hipótesis de este trabajo final de maestría. Como ya se anotó, el Estado fija los topes y algunas condiciones desde el nivel nacional (PND) para garantizar la producción de VIS; puede ser mediante incentivos al constructor o productor para reducir sus costos de producción y que éste pueda poner el producto inmobiliario más económico en el mercado. Así mismo, puede imponer obligaciones para concretar la producción de vivienda social.

Dentro de los incentivos a nivel nacional se destacan los siguientes:

1. Menores costos en las expensas (50% menos) que deben cancelar para el licenciamiento de las obras de urbanismo y de construcción de edificaciones.
2. Exención de la obligación del pago del impuesto de delineación urbana.
3. Devolución del IVA generado por las obras de urbanismo y construcción
4. Flexibilidad en los créditos bancarios para postergar las obligaciones una vez recuperada la inversión.

Desde el nivel municipal o distrital, los incentivos al constructor o productor de vivienda de interés social se han definido así:

1. Subsidio al constructor para la construcción de vivienda (subsidio a la oferta).
2. Una demanda fija de adquirientes de la vivienda determinada en los programas de gobierno.
3. Eximir los metros cuadrados construidos en vivienda de interés social de los cálculos de índices de construcción máximos permitidos.
4. Gestión y habilitación de suelo para que el productor de vivienda tenga donde construir.

De otra parte, el Estado (por parte de la nación) ha fijado obligaciones que garantizan la producción de vivienda, dentro de los cuales se destacan las siguientes:

1. Un tope máximo en el precio de venta
2. Una obligación de generar suelo para VIS/VIP en los procesos de urbanización.
3. Que la vivienda de interés social quede registrada en el folio de matrícula inmobiliaria con esta condición.

A nivel local, en el Distrito se han fijado las siguientes obligaciones:

1. Generar suelo para VIS/VIP en los procesos de urbanización en desarrollo y renovación urbana.
2. Que se construya, o en su defecto se trasladen los recursos que debe disponer para construirla.
3. Que se incluya dentro de los programas de vivienda social de la Secretaría del Hábitat o Banco de Tierras para garantizar que llegue a su destino.

A continuación, se presenta un análisis sobre las metas de producción de vivienda y su relación con la población beneficiaria en el período de estudio. Por un lado, se evidencian los logros de los planes de desarrollo de los cuatro periodos de administración distrital. Por otra parte, se analizan los resultados de la producción de vivienda (licenciamiento, iniciación y terminación) vs los procesos de enajenación y asignación de subsidios. Lo anterior con el fin de establecer la relación entre la oferta y la demanda de la vivienda social en el marco de las políticas distritales para garantizar el derecho constitucional ya señalado.

4.1 Oferta de Vivienda de Interés Social 2004-2019: producción de vivienda y la población beneficiaria

Durante el mandato de Luis Eduardo Garzón, el discurso explícito planteaba el paso de una política de vivienda a una política del hábitat en la que el territorio se concibe como una construcción social y la vivienda tiene un contexto. Como ya se señaló, su programa de gobierno “Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”, adoptado mediante el Acuerdo 119 de 2004, incluyó entre otras, las metas de 500 hectáreas de nuevo suelo urbanizado y 70.000 viviendas nuevas de interés prioritario (VIP).

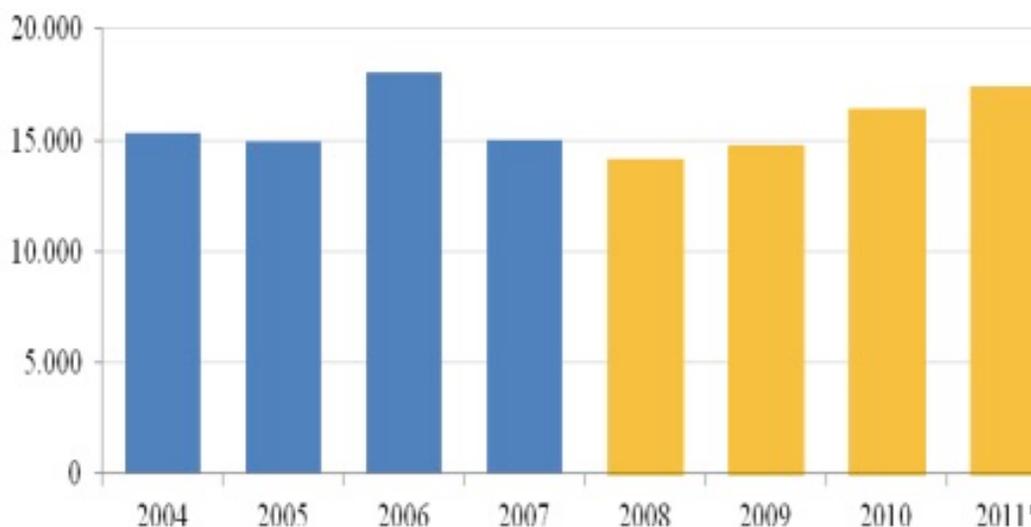
En el informe de gestión del gobierno de Luis Eduardo Garzón, entre 2004 y 2008, se reporta la construcción de 23.572 viviendas, que equivalen al 33.6% de la meta propuesta. Un logro importante en este gobierno fue la expedición del Decreto 327 de 2004, sobre las normas urbanísticas y la obligación de proveer suelo para vivienda de interés social o prioritario.

En el plan de desarrollo de Samuel Moreno “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”, entre los proyectos “Bogotá me acoge” y “Soluciones de vivienda (VIS)” se estableció la meta de generar 89.920 viviendas nuevas.. En el informe de rendición de cuentas 2011 del plan de desarrollo, en el numeral 2.12.1 Principales Logros del Sector Hábitat, se señala que durante este gobierno “la ciudad aumentó el inventario habitacional en 62.806 viviendas

nuevas de interés social (VIS) y prioritario (VIP). En la siguiente gráfica se muestra en barras amarillas las 62.806 viviendas producidas en el gobierno de Samuel Moreno, y en barras azules la producción de vivienda en el gobierno de Luis Eduardo Garzón; dato que es distinto al presentado por el propio gobierno de Garzón, que como ya se indicó, reportó 23.572 viviendas.

Ilustración 7. Gráfica de nuevas VIS y VIP periodo 2008 - 2011

Gráfico 69. Nuevas viviendas de interés social y prioritario¹⁶³



Fuente: DANE, Censo de edificaciones, 2004-2007. Sistema de información del Hábitat - SDHT, 2008 – 2011.

* Datos a septiembre 2011.

En el informe de gestión 2012 elaborado por la Secretaría Distrital del Hábitat del gobierno de la Bogotá Positiva se indica que el total de viviendas construidas en el gobierno de Samuel Moreno fue de 55.212 viviendas. Aunque el dato de las 62.806 puede no ser preciso, se toma para este análisis por tratarse de una fuente oficial, que corresponde al 22.2% del déficit de vivienda reportado en el censo de 2005, que era 282.678,67 hogares sin vivienda.

Durante el mandato de Gustavo Petro, se impulsó la construcción de 70.000 nuevas unidades de vivienda, 30.000 para vivienda de interés prioritario, VIP, y 40.000 para

víctimas de conflicto armado. En el informe de gestión de Bogotá Humana se reportó la construcción de 3.790 viviendas para víctimas.

En este periodo de gobierno distrital se cambió el destino de los subsidios (de la demanda) hacia la oferta, con el objetivo de garantizar vivienda para las familias con menores recursos y para las víctimas de conflicto armado. Este cambio consistió en que los subsidios del Estado (Distrito) se entregaban directamente a los constructores con el objetivo de generar incentivos para la producción de viviendas que se entregarían a las familias caracterizadas por el gobierno distrital.

En el caso de Enrique Peñalosa, se hizo énfasis en la producción de vivienda en general (no solo VIP) con una meta de construcción de 60.000 viviendas VIS. El informe de gestión reporta la construcción de 1.206 viviendas de interés prioritario, VIP, y 2.543 viviendas con el subsidio “MI CASA YA” para un total de 3.749 viviendas. En todo caso, no se reporta el total de vivienda VIS/VIP construidas durante el periodo de gobierno.

A continuación, se analizarán los datos de la producción de vivienda, no solo la intención de desarrollo (licenciamiento), sino su efectiva iniciación y terminación. Ello con el fin de establecer si los incentivos y obligaciones establecidas en cada periodo de gobierno contribuyeron a generar la oferta necesaria para garantizar el acceso a la vivienda establecida en la Constitución y la Ley.

4.1.1 Resultados del licenciamiento e iniciación de vivienda 2005-2019: entre la VIS y la NO VIS

Las tablas 26 y 27 presentan el reporte de las viviendas licenciadas DANE (2023), la tabla 26 por año y la tabla 27 por periodos de las administraciones distritales. Se revisaron los datos de la tabla completa para no sesgar la información, a pesar de no coincidir exactamente con el periodo de estudio. Lo primero que se observa es que solo hasta el año 2014 aparecen reportes de VIP licenciadas. Esto se debe a que en los años anteriores se reportaba la VIP dentro de la categoría de VIS en general. Lo relevante de estas tablas es que el licenciamiento para vivienda de interés social, que incluye la vivienda de interés

prioritario, tiene una importante dinámica en la ciudad, representando el 49.14% del total de la vivienda que licenciadas en ese período.

Tabla 26. Unidades de Vivienda Licenciadas en Bogotá 2005-2022, por tipo.

Año	VIS	Porcentaje VIS	VIP	Porcentaje VIP	NO VIS	Porcentaje NO VIS	Total general
2005	12.363	44,7%	0	0,0%	15.297	55,3%	27.660
2006	17.763	40,3%	0	0,0%	26.318	59,7%	44.081
2007	15.365	32,6%	0	0,0%	31.794	67,4%	47.159
2008	14.705	35,7%	0	0,0%	26.523	64,3%	41.228
2009	15.495	51,7%	0	0,0%	14.497	48,3%	29.992
2010	23.758	48,6%	0	0,0%	25.118	51,4%	48.876
2011	24.591	43,5%	0	0,0%	31.948	56,5%	56.539
2012	14.762	40,9%	0	0,0%	21.312	59,1%	36.074
2013	15.393	37,6%	0	0,0%	25.497	62,4%	40.890
2014	10.735	28,8%	6.543	17,6%	19.934	53,6%	37.212
2015	11.733	33,4%	3.861	11,0%	19.512	55,6%	35.106
2016	13.235	32,3%	8.912	21,7%	18.857	46,0%	41.004
2017	10.104	35,6%	2.736	9,6%	15.562	54,8%	28.402
2018	13.171	50,9%	429	1,7%	12.281	47,5%	25.881
2019	24.933	59,4%	1.073	2,6%	15.969	38,0%	41.975
2020	18.899	55,4%	1.262	3,7%	13.946	40,9%	34.107
2021	19.705	59,8%	399	1,2%	12.827	39,0%	32.931
2022	46.589	63,9%	6.333	8,7%	20.019	27,4%	72.941
Total general	323.299	44,8%	31.548	4,4%	367.211	50,9%	722.058

Fuente: Elaboración propia con base en DANE, 2023.

Como se observa, las unidades de VIS licenciadas entre 2005 y 2022 suman un total de 323.299 unidades VIS, que sumadas a las 31.548 viviendas VIP en total son 354.847 viviendas de interés social en este período; frente a un total de 367.211 viviendas NO VIS, para un total de viviendas licenciadas de 722.058. Es decir, la VIS representa prácticamente la mitad del licenciamiento en la ciudad en el período reportado por el DANE hasta hoy.

Esta vivienda tiene unos datos significativos en términos de licenciamiento, sobre todo en los primeros años de reporte. Es importante identificar que aun cuando parece equilibrada la producción entre la vivienda VIS (incluyendo la VIP) y la NO VIS, esa producción muestra que la vivienda de interés social es un producto inmobiliario rentable. Y se puede afirmar

que no solamente responde a la necesidad de producción de vivienda social que tiene el estado, sino que evidentemente el mercado y el sector económico de la construcción la han visto como una posibilidad de generar riqueza y de crecimiento en el sector inmobiliario. De esta manera, la construcción se ha convertido en uno de los renglones importantes en la generación de empleo en la ciudad.

Como ya se señaló, la producción de vivienda de interés social por parte del mercado está asociada a los incentivos que ha generado el gobierno nacional para generar oferta, entre los que está el subsidio a los materiales asociados a la devolución del IVA; la reducción en los costos de licenciamiento (como son las expensas al 50% de costo); el pago del impuesto de delineación urbana en cero pesos; así como la posibilidad de no cobro de impuesto predial por un tiempo de cinco años y la estratificación como máximo a estrato 3.

Adicionalmente, un beneficio que le otorgó la norma del POT de Bogotá hasta el año 2021 fue la baja exigencia de estacionamientos y del área exigida para equipamientos comunales, lo que permite que se pueda generar mayor volumen construido de metros cuadrados vendibles. Los incentivos que generó el POT en los artículos 388 y 391 del Decreto 190 de 2004 de Bogotá, en sus decretos reglamentarios, como el artículo 18 del Decreto 159 de 2004 derogado por el Decreto 333 de 2010 y Decreto 080 de 2016, se pueden clasificar en tres tipos, 1) incentivos fiscales, 2) incentivos urbanísticos e 3) incentivos en términos de subsidios. Es de anotar que la vivienda social ha sido en parte financiada por el distrito y parte por la nación hasta el 2012 con el subsidio a la demanda; y de 2012 a 2015 con el subsidio a la oferta. De 2015 hasta la fecha una mezcla de subsidio a la oferta, subsidio a la demanda y subsidio a la tasa.

Otro de los beneficios existentes, son los subsidios de vivienda de las cajas de compensación familiar, en cuanto tienen una naturaleza de recursos públicos, pues por la norma que les aplica, son recursos que captan las cajas de compensación de los aportes de sus afiliados y de los aportes del gobierno nacional y que se convierten en otros recursos que pueden hacer cierres financieros fáciles para que las familias adquieran la vivienda de interés social.

En el reporte del DANE sobre las unidades de vivienda licenciadas por periodo de gobierno entre el 2004 y el 2022 (Tabla 26) se encuentra una evolución que iba en aumento desde

el periodo de 2004 y 2008 con unos números significativos de unidades de licenciamiento reportadas que están relacionadas con el licenciamiento de los planes parciales del Recreo y del Porvenir de Metrovivienda. En el periodo 2008-2011 se reduce de manera sustancial la cantidad de suelo que se puede desarrollar en las zonas determinadas por el POT para la construcción de vivienda de interés social en el sur de la ciudad.

Se evidencia en la tabla 27 que en el periodo de 2012 a 2015 hay una reducción en las unidades licenciadas frente a los periodos anteriores e incluso, a los periodos subsiguientes de la tabla. Eso se podría explicar por la relación en el periodo 2012-2015, del cambio de la política para producir vivienda social en las zonas centrales de la ciudad (en las zonas ya construidas), no solamente en el suelo vacante y disponible para urbanizar; sino que se apuesta por desarrollarla en suelos de tratamiento de renovación urbana o en los sectores de los tratamientos de consolidación o mejoramiento integral y en las zonas deterioradas de la ciudad.

Ahora, en el periodo de 2016-2019 vuelve a aumentar el licenciamiento de vivienda debido a que se habilitan de nuevo dos grandes sectores; el sector sur occidental de la localidad de Bosa, específicamente el resto del Plan Parcial Campo Verde y se habilita también para la gestión en la primera unidad, el primer sector de USME de la Operación Estratégica Nueva USME, específicamente el Plan Parcial Tres Quebradas, que logra licencia de urbanismo y que continúa en el periodo 2020-2022 donde efectivamente se licencia la unidad de gestión 1 de ese plan parcial.

En la administración de 2012-2015, además se gestiona el licenciamiento de algunos planes parciales de lo que se denomina el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, POZ Norte, Lagos de Torca y la aprobación o modificación de planes parciales de desarrollo y de renovación urbana al interior de la ciudad, tales como los planes parciales de corredores, los planes parciales en Cerros de Suba y modificaciones en planes parciales como la Felicidad, licenciamiento de Procables en la localidad de Fontibón y otros.

Tabla 27. Unidades de Vivienda licenciadas por períodos de gobierno 2004-2022, por tipo

Año	Tipo de vivienda						Total general
	VIP	%	VIS	%	NO VIS	%	
2004-2007	0	0,0%	45.491	38,3%	73.409	61,7%	118.900

Año	Tipo de vivienda						Total general
	VIP	%	VIS	%	NO VIS	%	
2008-2011	0	0,0%	78.549	44,5%	98.086	55,5%	176.635
2012-2015	10.404	7,0%	52.623	35,3%	86.255	57,8%	149.282
2016-2019	13.150	9,6%	61.443	44,8%	62.669	45,7%	137.262
2020-2022	7.994	5,7%	85.193	60,9%	46.792	33,4%	139.979
Total	31.548	4,4%	323.299	44,8%	367.211	50,9%	722.058

Fuente: Elaboración propia con base en DANE, 2023.

En todo caso, se identifican otros factores que inciden en estas transformaciones o en esta evolución del proceso de licenciamiento en la ciudad que tienen que ver con los incentivos normativos de normas nacionales y del Distrito, como son la expedición de la norma de sistema resistencia, NSR 10, que genera un volumen alto de radicaciones previo a la expedición de ésta. La norma de sismo resistencia implicaba nuevos requerimientos en términos técnicos constructivos, por lo que, al parecer, los promotores inmobiliarios se adelantaron a radicar las solicitudes de licenciamiento en vigencia de la norma vigente en su momento y que iba a ser modificada.

Igualmente, en este período se presentó un cambio normativo con la expedición del Decreto 364 de 2013 o modificación excepcional del POT, que igual que la norma nacional, generó un conjunto de radicaciones para mantener la norma vigente antes del cambio; mientras que se produce el periodo de aprendizaje de la aplicación de la nueva norma, las radicaciones tendieron a la baja. El aprendizaje del Decreto 364 no duró mucho, pues su vigencia fue muy corta, ya que se suspendió y se retornó a la norma anterior (Decreto 190 de 2004), lo cual generó también reprocesos en la maduración de los proyectos que en principio podían tener expectativa de licenciamiento.

Por otro lado, el análisis del área de vivienda licenciada en el periodo de 2005 a 2022, muestra un total de 64.424.577 de metros cuadrados licenciados en vivienda en la ciudad de Bogotá. De ese total, 43.358.512 metros cuadrados corresponden a la vivienda NO VIS, (67.30%); es decir, casi el 70 % de los metros cuadrados licenciados en la ciudad en este periodo corresponden a vivienda NO VIS, mientras que sumando la vivienda VIS y VIP se identifica un total de 21.066.065 metros cuadrados que representa el 32.69% de ese total.

Tabla 28. Área de Vivienda licenciadas en Bogotá 2005-2022, por tipo

Año	VIS	VIP	NO VIS	Total General
2005	794.485	0	2.021.636	2.816.121
2006	993.321	0	3.144.993	4.138.314
2007	857.706	0	3.927.749	4.785.455
2008	861.790	0	3.072.624	3.934.414
2009	910.881	0	1.712.637	2.623.518
2010	1.413.669	0	2.912.284	4.325.953
2011	1.495.079	0	3.749.429	5.244.508
2012	916.033	0	2.563.369	3.479.402
2013	1.137.656	0	3.109.560	4.247.216
2014	671.819	353.594	2.776.319	3.801.732
2015	761.108	209.606	2.414.058	3.384.772
2016	821.748	457.630	2.339.794	3.619.172
2017	649.702	143.494	1.836.338	2.629.534
2018	847.327	21.110	1.409.564	2.278.001
2019	1.465.381	52.970	1.737.977	3.256.328
2020	1.064.062	44.764	1.309.327	2.418.153
2021	1.164.592	14.744	1.344.401	2.523.737
2022	2.609.856	331.938	1.976.453	4.918.247
Total general	19.436.215	1.629.850	43.358.512	64.424.577

Fuente: Elaboración propia con base en DANE, 2023.

Lo que se puede interpretar de esta área licenciada es que, aunque en términos de unidades de vivienda hay una proporción de 50 a 50 aproximadamente (entre VIS y no VIS); en el caso del área la vivienda de interés social y prioritario solamente representa una tercera parte del total general de área licenciada, mientras que la vivienda NO VIS tiene importantes cantidades de metros cuadrados licenciados. De lo que se deduce que las áreas licenciadas para vivienda de interés social y prioritario son menores en relación con el tamaño que se oferta en el mercado para este tipo de viviendas.

El análisis del área de vivienda licenciada por periodos de gobierno (Tabla 29) muestra que desde el primer periodo analizado hay un aumento de las áreas licenciadas para vivienda de interés social por los factores ya mencionados. Sin embargo, se evidencia una pequeña reducción en términos de áreas entre el 2011 y los siguientes periodos 2012, 2015 y 2016-2019 donde, aunque se llega a áreas de casi 4 millones de metros cuadrados,

es un periodo en el que se reduce el área licenciada, que también puede estar relacionado con la disminución de unidades de vivienda ofertada. Posteriormente al periodo de estudio, se muestra un periodo de aumento importante en unidades de vivienda licenciada VIS en el periodo 2020-2022.

Tabla 29. Área de Vivienda licenciada por períodos de gobierno 2004-2022, por tipo

Año	Tipo de vivienda			Total general
	VIP	VIS	NO VIS	
2004-2007	0	2.645.512	9.094.378	11.739.890
2008-2011	0	4.681.419	11.446.974	16.128.393
2012-2015	563.200	3.486.616	10.863.306	14.913.122
2016-2019	675.204	3.784.158	7.323.673	11.783.035
2020-2022	391.446	4.838.510	4.630.181	9.860.137
Total	1.629.850	19.436.215	43.358.512	64.424.577

Fuente: Elaboración propia con base en DANE, 2023.

Otro elemento que llama la atención es la importante cantidad de metros cuadrados generados antes del año 2016. Al revisar la tabla estos suman 31.404.658 de los 43.358.512 de metros cuadrados producidos en vivienda NO VIS y en el periodo 2016-2019 y 2020 y 2022 solo se han generado 11.953.854 metros cuadrados de ese total. Esto puede estar relacionado con todas las características de reducción de áreas de vivienda, no solo para vivienda de interés social, sino también de la vivienda NO VIS.

El sector inmobiliario señala que las viviendas de menor área reducen sus costos y se venden más rápido, con cierres financieros en tiempos que benefician al constructor. Al parecer el argumento analítico de los constructores es que los hogares en la ciudad se están transformando y que ellos también están transformando la oferta con base en ello.

El análisis de la tabla 30, de las iniciaciones de unidades de vivienda muestra que hay una cantidad importante de viviendas NO VIS iniciadas, al igual que de VIS y VIP. En general, se encuentra una correspondencia entre lo que se licencia en términos de unidades de vivienda y lo que se inicia, tanto en VIS como en NO VIS.

Tabla 30. Unidades de Vivienda iniciadas en Bogotá 2004-2022, por tipo

Año	VIS	VIP	NO VIS	Total general
2004	12.318	1.915	15.723	29.956
2005	14.760	8.938	19.131	42.829
2006	20.038	11.280	22.741	54.059
2007	19.305	8.092	26.587	53.984
2008	13.784	6.281	22.694	42.759
2009	14.434	5.194	16.053	35.681
2010	17.649	5.467	23.996	47.112
2011	14.697	2.791	25.739	43.227
2012	11.833	4.380	23.378	39.591
2013	7.388	1.708	24.430	33.526
2014	13.696	5.642	21.656	40.994
2015	12.979	5.223	20.317	38.519
2016	8.733	2.223	21.363	32.319
2017	14.620	8.255	21.016	43.891
2018	8.587	2.700	18.120	29.407
2019	9.714	960	17.890	28.564
2020	8.954	1.069	14.117	24.140
2021	19.102	1.401	19.529	40.032
2022	23.416	1.271	22.030	46.717
Total	266.007	84.790	396.510	747.307

Fuente: Elaboración propia con base en DANE, 2023.

El análisis por periodo del gobierno (Tabla 31) permite entender que la mayoría de la vivienda iniciada se reporta en los periodos 2004-2007 y 2008-2011, en razón a que es un momento importante de auge de adopción de planes parciales, licenciamiento e iniciación de vivienda. Los planes parciales que tuvieron intervención de Metrovivienda, son el plan Parcial el Recreo y el Porvenir y todo el licenciamiento de la iniciación de proyectos de vivienda en el occidente de la ciudad.

En el caso del periodo de 2012-2015 en términos de la iniciación de vivienda se evidencia una tendencia a la reducción de unidades de VIS muy relacionado con los cambios normativos de vivienda interés social y con los cambios normativos de la norma NSR-10, y al interior del Distrito con el proceso de modificación de POT.

En el año 2011 se cae un proyecto de modificación de POT iniciado por la administración de Samuel Moreno y que retoma el alcalde Petro con su proyecto de modificación excepcional. Aunque este proyecto se aprueba en el año 2013 con el Decreto 364, se suspende y cae definitivamente, con poca duración de la norma. Posteriormente, en el año 2019-2020 se hace una nueva iniciación modificación del POT que culmina con la expedición del Decreto 555 de 2021. Todo este conjunto de modificaciones del POT y los consecuentes procesos de modificación normativa han incidido en los períodos de licenciamiento y aún más en el proceso de iniciación de la vivienda en la ciudad.

Tabla 31. Unidades de Vivienda iniciadas por períodos de gobierno en Bogotá 2004-2022, por tipo

Año	Tipo de vivienda			Total general
	VIP	VIS	NO VIS	
2004-2007	30.225	66.421	84.182	180.828
2008-2011	19.733	60.564	88.482	168.779
2012-2015	16.953	45.896	89.781	152.630
2016-2019	14.138	41.654	78.389	134.181
2020-2022	3.741	51.472	55.676	110.889
Total	84.790	266.007	396.510	747.307

Fuente: Elaboración propia con base en DANE, 2023.

En el año de 2020 se enfrentó la emergencia sanitaria del COVID-19, que tuvo un impacto importante en la iniciación de la vivienda ya que las condiciones no permitían desarrollar las construcciones en la ciudad. Sin embargo, la iniciación de vivienda por período de gobierno tiende a disminuir. En los años 2005 a 2007 se concedió licencia a 45.491 unidades en VIS y 73.409 unidades de vivienda NO VIS. Aunque se presenta cierta estabilidad en términos de iniciaciones hasta el año 2015, se muestra una tendencia a la caída en los periodos 2016-2019 y 2020-2022.

Este mismo comportamiento de la reducción de unidades licenciadas año a año (Tabla 26) se expresa en el análisis del área en metros cuadrados de vivienda iniciada por períodos de gobierno (Tabla 32). En el periodo 2004-2007 hubo un total de 4.800.540 de metros cuadrados de vivienda de interés social VIS y VIP, mientras que en el periodo 2008-2011 hubo 4.280.187 m², para el periodo 2012-2015 fueron 3.433.557 m², en el periodo 2016-

2019 fueron 2.900.854 m² y en el periodo 2020-2022 solo fueron 2.663.035 m² de área iniciada.

Tabla 32. Área (m²) de Vivienda iniciadas en Bogotá 2001-2022, por tipo

Año	VIS	VIP	NO VIS	Total general
2001	418.768	0	408.650	827.418
2002	1.135.000	0	1.496.407	2.631.407
2003	612.095	0	1.871.984	2.484.079
2004	706.928	84.744	2.243.087	3.034.759
2005	766.504	388.561	2.385.822	3.540.887
2006	988.037	485.602	2.683.486	4.157.125
2007	1.006.794	373.370	3.213.490	4.593.654
2008	716.678	292.765	2.783.527	3.792.970
2009	798.483	256.696	1.829.155	2.884.334
2010	977.036	281.075	2.711.490	3.969.601
2011	822.966	134.488	2.976.605	3.934.059
2012	653.911	215.173	2.581.868	3.450.952
2013	423.739	88.630	2.696.330	3.208.699
2014	781.546	308.849	2.445.592	3.535.987
2015	700.158	261.551	2.209.114	3.170.823
2016	476.057	108.236	2.256.359	2.840.652
2017	763.196	407.075	2.055.304	3.225.575
2018	461.286	136.037	1.754.379	2.351.702
2019	504.479	44.488	1.573.387	2.122.354
2020	460.224	48.544	1.044.166	1.552.934
2021	919.621	60.851	1.474.960	2.455.432
2022	1.118.277	55.518	1.710.041	2.883.836
Total general	16.211.782	4.032.254	46.405.204	66.649.240

Fuente: Elaboración propia con base en DANE, 2023.

Ello también corresponde con la apreciación que se hizo antes, relacionada con la disminución de áreas en la oferta, tanto de vivienda de interés social como vivienda NO VIS.

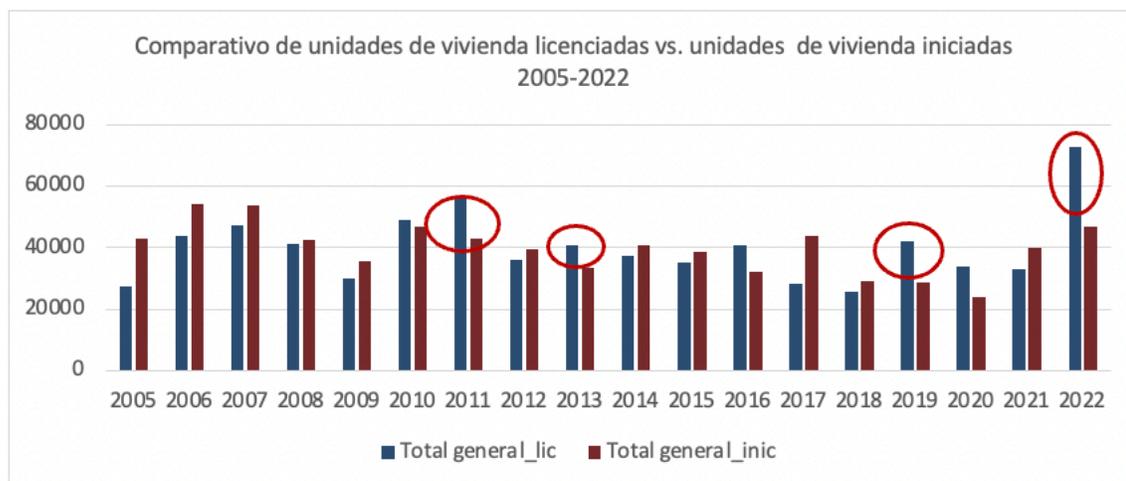
Tabla 33. Área (m²) de Vivienda iniciada por periodos de gobierno en Bogotá 2004-2022, por tipo

Año	Tipo de vivienda			Total general
	VIP	VIS	NO VIS	
2004-2007	1.332.277	3.468.263	10.525.885	15.326.425
2008-2011	965.024	3.315.163	10.300.777	14.580.964
2012-2015	874.203	2.559.354	9.932.904	13.366.461
2016-2019	695.836	2.205.018	7.639.429	10.540.283
2020-2022	164.914	2.498.121	4.229.168	6.892.203
Total	4.032.254	14.045.919	42.628.163	60.706.336

Fuente: Elaboración propia con base en DANE, 2023.

Finalmente, un análisis comparativo del total de unidades de vivienda licenciada con el total de unidades de vivienda iniciadas para el periodo 2005-2022 (Ilustración 9), evidencia que entre el 2005 y el 2009 hay una mayor cantidad de viviendas iniciadas, producto de los procesos de licenciamiento otorgado a los planes parciales de gestión del suelo urbano, de expansión. Posterior a ese periodo, en razón de la expectativa del sector inmobiliario de la modificación de la norma bien sea de carácter nacional o distrital y el adelanto de las radicaciones para acogerse a la norma previa, el licenciamiento ha tenido unos puntos muy altos que difieren de las unidades iniciadas.

Ilustración 8. Unidades de Vivienda licenciadas Vs Unidades de Vivienda Iniciadas 2005 – 2022.



Fuente: Contreras Y, 2023. Base de datos Licencias de construcción (datos abiertos Bogotá) y Viviendas de interés social iniciadas DANE- 2023.

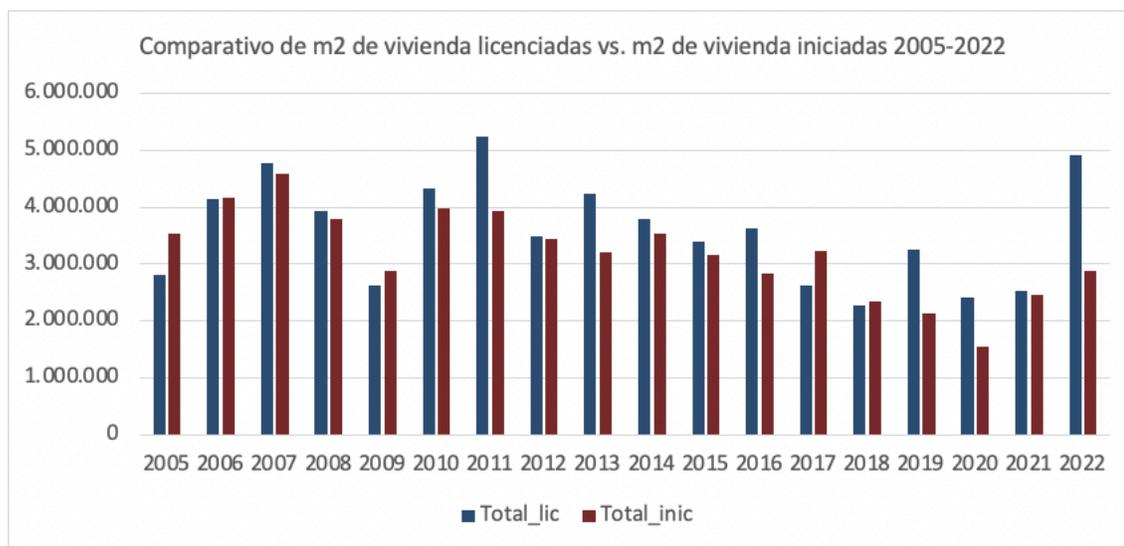
En general se muestra una correspondencia en el periodo de 2012 a 2015 entre las unidades licenciadas e iniciadas. Hay cambios importantes desde el 2017 ya que en los

años 2016, 2017 y 2018 se muestran más iniciaciones que licenciamiento, lo cual puede estar asociado a la concreción de la norma obtenida en el periodo anterior. Posteriormente se muestran un número considerable de procesos de licenciamiento entre 2019 y 2022, posiblemente para adelantarse a los cambios normativos del POT en la ciudad. Es factible que la iniciación de esas obras en el año 2017 obedezca a que se rigen por la norma anterior a la derogatoria que hizo el alcalde en el periodo anterior.

Por otra parte, en la ilustración 10 se muestra una comparación entre el área de vivienda licenciada versus el área en metros cuadrados de vivienda iniciada, que corrobora la hipótesis que ya se presentó en relación con que hay una importante área licenciada antes del año 2011 con una tendencia a la reducción de las áreas iniciadas posterior al año 2016. En esta ilustración se evidencia una importante diferencia entre el área licenciada y el área iniciada. Esto posiblemente se debe a que grandes proyectos en área se licenciaron desde el año 2013 y aún no han iniciado.

Algunos datos pueden estar asociados a la ejecución de los proyectos generados por el Decreto 562 de 2012. En el resto del periodo se muestra que el total de área licenciada no se ha iniciado y todavía hay un rezago significativo de iniciación de grandes áreas de vivienda en la ciudad. El año 2022 tiene una considerable área de vivienda licenciada que no se ha iniciado básicamente en razón del Decreto 555.

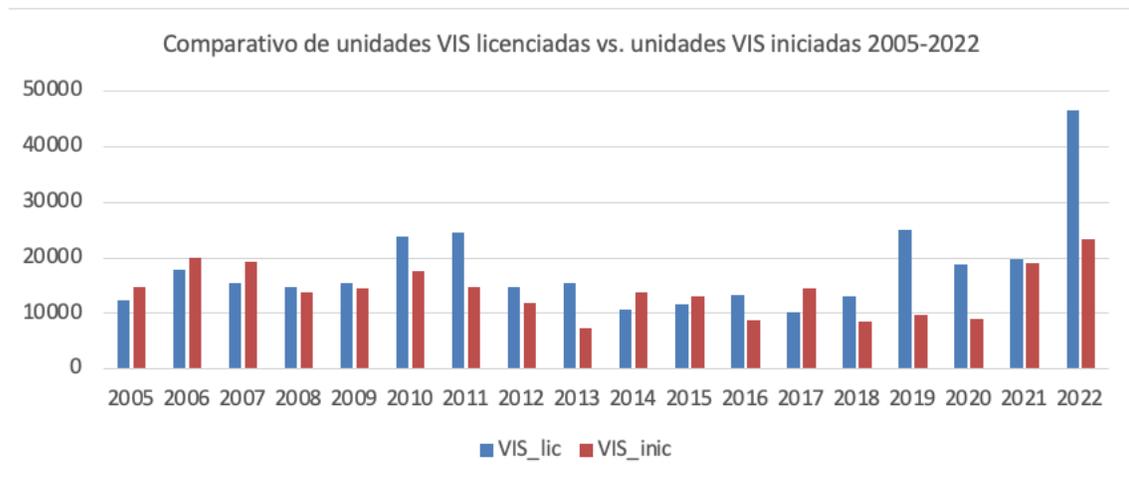
Ilustración 9. Área (m2) de Vivienda Licenciadas vs. Área (M2) de Vivienda Iniciadas 2005-2022



Fuente: Contreras Y, 2023. Base de datos Licencias de construcción (datos abiertos Bogotá) y Viviendas de interés social iniciadas DANE- 2023.

En el análisis puntual que compara las unidades de vivienda VIS licenciadas versus las unidades VIS iniciadas en el periodo 2005 a 2022 (Ilustración 10), se evidencia una fluctuación en términos de los momentos de licenciamiento e iniciación, que puede estar ligada a los factores de tipo macroeconómico (los periodos de contracción de la economía).

Ilustración 10. Unidades de VIS Licenciadas vs. Unidades de VIS Iniciadas 2005-2022



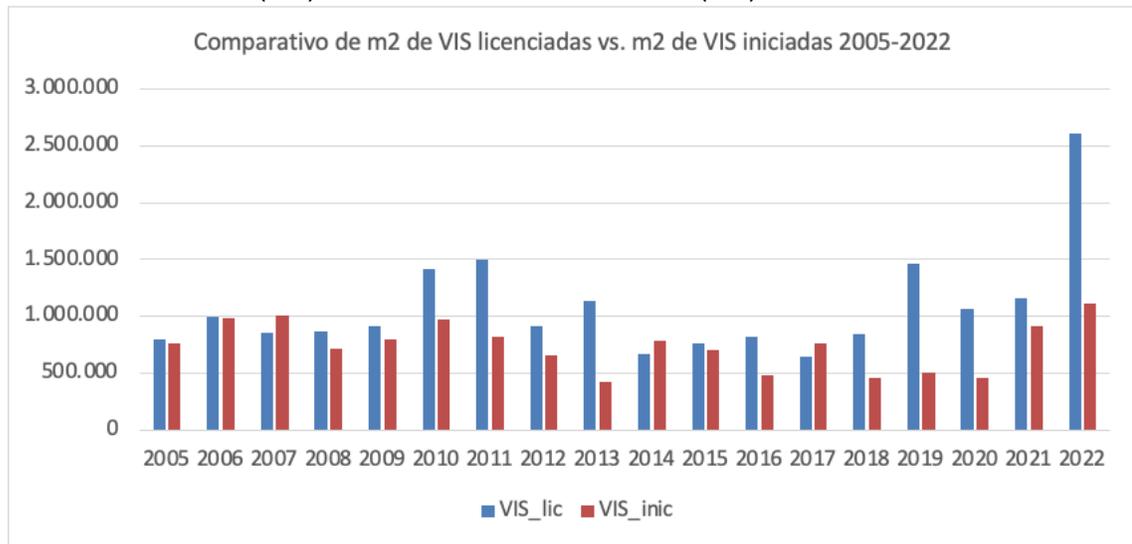
Fuente: Contreras Y, 2023. Base de datos Licencias de construcción (datos abiertos Bogotá) y Viviendas de interés social iniciadas DANE- 2023.

Sin embargo, es importante señalar que, en el análisis por periodos de gobierno, entre 2005 y 2009 el número de iniciaciones estuvo por encima del licenciamiento y posteriormente, hay una tendencia a aumentar el licenciamiento frente a la iniciación. Esto demuestra en todo caso, un rezago de la iniciación de VIS en la ciudad, producto de los adelantos de licenciamiento de los promotores inmobiliarios por la expectativa de modificación del POT.

En resumen, se ha licenciado mucho y se ha iniciado poco, a excepción de los años 2014 y 2015 cuando, al parecer el gobierno de la ciudad se concentró en la ejecución del licenciamiento previo; en el año 2017 que como ya se señaló, se estaban ejecutando los proyectos licenciados aprobados con la norma del Decreto 562 de 2014.

Finalmente, en la ilustración 11 se comparan el área en metros cuadrados de VIS licenciadas versus el área en metros cuadrados de las VIS iniciadas en el periodo 2005 a 2022. Estos datos corroboran que los procesos de adelanto normativo frente a la expectativa de modificación del POT y de las normas nacionales han tenido un notable impacto en la iniciación de vivienda. Hay unos rezagos muy altos en la cantidad de metros cuadrados por iniciar ya licenciados, es decir, los promotores inmobiliarios tienen suelo con norma aprobada para VIS, sin ejecutar los proyectos en importantes volúmenes de áreas.

Ilustración 11. Área (m2) de VIS Licenciadas vs. Área (m2) de VIS Iniciadas 2005-2022



Fuente: Contreras Y, 2023. Base de datos Licencias de construcción (datos abiertos Bogotá) y Viviendas de interés social iniciadas DANE- 2023.

Como puede verse en las tablas anteriores, ha habido una oferta de vivienda de interés social importante frente a la oferta total de vivienda. No obstante, al contrastarla con la cantidad de subsidios asignados, la mayor cantidad de metros cuadrados asignados a la No VIS y la localización de la vivienda iniciada en el territorio, conduce a pensar que el mercado está determinando para quien es la vivienda, por fuera de las condiciones establecidas por el Estado. Además, que una cantidad de oferta importante (más del 80%) no se entrega a familias con subsidio, sino en el marco de mecanismos de mercado inmobiliario.

4.1.2. Enajenación de Vivienda de Interés Social 2004 – 2019: características de la producción de VIS en la ciudad

Este aparte se elaboró con base en el listado de proyectos entregados por la Secretaría Distrital del Hábitat (en adelante SDHT) que solicitaron permiso de enajenación entre el año 2004 y el 2022, en las categorías Vivienda de Interés Prioritario 1 (VIP1) con un tope de precio máximo equivalente a los 50 SMLMV; Vivienda de Interés Prioritario 2 (VIP2) con un tope de precio máximo de 70 SMLMV; Vivienda de Interés Social (VIS) con tope hasta 135 SMLMV; y finalmente VIS de renovación urbana con un tope máximo de 175 SMLMV.

La información aquí analizada incorpora datos que permiten precisar cuántos promotores (con su respectiva identificación de los proyectos) solicitaron permiso de enajenación en el periodo de 2004 a 2022, discriminados por año, número de viviendas, precios, tamaños, estrato, entre otros datos. El dato de la solicitud de permisos de enajenación es quizás el dato más cercano a la realidad de la oferta y producción de la vivienda de interés social en la ciudad, sus precios de venta, tamaños y localizaciones.

Como se observa en la Tabla 34, la producción a partir de los permisos solicitados, fue de 319.582 VIS, de las cuales 204.000 fueron VIS, es decir el 63.8%. La VIP 2 suma un total de 71.751 unidades de vivienda, y en menor proporción la VIP 1 con 42.440, que representa el 13.2% frente al total de la oferta generada en el período.

Se reportan algunos proyectos de vivienda interés social de renovación urbana para los años 2021 y 2022; esto indica que quizás: 1) No se generó vivienda de interés social en renovación urbana antes o 2) que en la base de datos no se reporta completamente. Este reporte de la vivienda de interés social en el tratamiento de renovación urbana corresponde a años que no son objeto de este estudio, pero conviene resaltar esta situación particular que presenta la tabla sobre la producción en renovación urbana, en razón a que las normas lo estimulaban a nivel nacional desde el 2013 con el Decreto 075, y a nivel distrital con el plan de desarrollo del alcalde Gustavo Petro.

En la tabla número 34 se evidencia que la oferta de VIS, VIP 1 y VIP 2 empieza a reducirse de una manera considerable a partir del año 2012. En los siete años del periodo de 2004

- 2011 hubo un total de 37.970 unidades VIP 1, 41.883 VIP 2 y 89.287 VIS. Mientras que en los 10 años transcurridos entre 2012 y 2022 hubo 4.470 unidades de VIP 1, 29.868 unidades VIP 2 y 114.924 VIS. Por supuesto el dato de VIS tiene una tendencia diferente de lo que venía antes ya que el segundo periodo tiene tres años más.

Tabla 34. Unidades de Vivienda de Interés Social con solicitud de permiso de enajenación en la SDHT, 2004-2022

Año	Tipo de vivienda				Total general
	VIP 1	VIP 2	VIS	VIS Renovación urbana*	
2004	3.017	4.485	8.129	0	15.631
2005	4.204	5.331	7.252	0	16.787
2006	9.705	5.827	11.658	0	27.190
2007	7.076	4.800	11.632	0	23.508
2008	4.437	4.246	8.803	0	17.486
2009	3.684	5.138	10.556	0	19.378
2010	2.966	5.549	14.385	0	22.900
2011	2.881	6.507	16.872	0	26.260
2012	1.332	1.391	10.714	0	13.437
2013	140	997	9.996	0	11.133
2014	27	2.271	10.193	0	12.491
2015	1.952	7.597	7.878	0	17.427
2016	705	5.628	8.294	0	14.627
2017	216	7.297	7.153	0	14.666
2018	44	1.345	7.088	0	8.477
2019	10	954	14.631	0	15.595
2020	39	342	8.887	0	9.268
2021		12	16.782	237	17.031
2022	5	2.034	13.308	943	16.290
Total general	42.440	71.751	204.211	1.180	319.582

Fuente: Contreras Y, 2023 con base en la información de la SDHT, 2023.

Estos resultados podrían ser explicados por la conjunción de varios hechos, uno de los cuales es la expedición de la norma de sismo resistencia en el año 2010, NSR10, que, por efecto de la transición, empezó a operar en el año 2012 y conllevó a que muchos constructores adelantaran proyectos para acogerse a la norma anterior que era más

flexible. Se generó un stock grande de proyectos con la norma anterior, cuya ejecución impactó la producción de vivienda desde 2014.

En el mismo sentido, la expedición del Decreto Nacional 075 en 2013 que impone obligaciones de generación de suelo para VIS-VIP y que se enfoca la producción de programas de vivienda, no de una producción aislada, cambia los procesos administrativos, y burocráticos para la producción de VIS.

Es de anotar que los grandes planes parciales en las zonas que el POT de 2004 había destinado para la vivienda de interés social se ejecutaron, entre otras cosas porque eran proyectos que se venían adelantando mediante concertaciones antes de la creación de los planes parciales. En la ejecución de los planes parciales Recreo y Porvenir se utilizaron grandes porciones de suelo para la construcción de VIS, que obligó a una gestión del suelo más compleja y demorada para siguientes planes.

Como señala Morales (2007), la falta de suelo es parcial o relativa y lo que ocurre es que ya no está en una disponibilidad inmediata y no tiene unas buenas localizaciones. Un análisis muestra que hay una gran cantidad de planes parciales con norma aprobada sin desarrollar y que tienen la posibilidad de generar muchas unidades de VIS-VIP en la ciudad en el marco de sus obligaciones.

La caída expresada en la comparación del período 2008-2011-2015 puede estar representada en que se agotó el suelo de los grandes planes parciales de propiedad de Metrovivienda (Recreo y el Porvenir), y la habilitación parcial en el plan Campo Verde. Otro factor fundamental que puede explicar la reducción en la producción de vivienda en el Distrito, es el impulso de proyectos en los municipios vecinos que tenían una gestión más ágil, suelo disponible y un mercado que compite con el de la VIS en Bogotá.

La tabla muestra la reducción en la producción de VIP hasta 2014. Hacia el año 2015 hay un incremento, sobre todo en la vivienda de interés prioritario 1 y 2 debido a la gestión distrital relacionada con los proyectos asociativos. La VIP cayó drásticamente desde el año 2016 hasta el año 2022, que se evidencia en que en seis años solo hay una producción de 1.019 VIP tipo 1 y 17.612 de VIP tipo 2. Por el contrario, la vivienda de interés social, VIS, tiene unas condiciones de oferta generada por el mercado que hacen que esté en

permanente producción; la oferta también se relaciona con los beneficios e incentivos otorgados por el gobierno nacional para su producción. Aunque en esencia no son diferentes a los otorgados para producción de vivienda VIP, es determinante su mejor precio de venta y un mercado más asequible.

La producción de VIS se favoreció por el cambio de sistemas constructivos para cumplir las disposiciones de la norma sismo resistente y la posibilidad de una producción masiva más costosa, pero más eficiente en el tiempo. La VIS típica que se identificaba fácilmente porque eran edificaciones de 5 y 6 pisos sin ascensor, sin balcones, sin remates, sin voladizos y sin sótanos pasa a ser edificios en altura con sótanos y eventualmente algunas edificaciones con equipamiento comunal aislado y para otros usos para apalancar la venta. Esto explica el incremento en los costos de producción de la vivienda. El mecanismo de subir la altura e involucrar otros productos inmobiliarios para generar un equilibrio en el cierre financiero, redundó en la reducción de producción VIP en favor de VIS.

Frente al descenso en la producción de VIP, el distrito implementó medidas para estimularla mediante obligaciones urbanísticas. El Decreto 364 de 2013, que adoptó la modificación del plan de ordenamiento territorial, fue anulado. Entonces, el Decreto 562 de 2014 reglamentó el tratamiento de renovación urbana e incluyó disposiciones respecto a obligaciones y estímulos para la producción de VIP, y luego en el 2016 con el decreto 621 de corredores de transporte masivo y Transmilenio, se eliminó la obligación urbanística de prever suelo para los proyectos de vivienda social y prioritaria.

Otra disposición fue el Decreto 478 de 2013 que pretendió generar la obligación de VIS y VIP con unos porcentajes mínimos de suelo del 30% de suelo útil en el tratamiento de desarrollo y el 20% de suelo útil en el tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo para VIP, a diferencia del Decreto 327 de 2004, que reglamentó el tratamiento de desarrollo y que permitía a los constructores optar por 15% de VIP o 25% de VIS. En el análisis se evidenció que la elección de los constructores fue por una mayor oferta de vivienda VIS, a pesar de tener un porcentaje obligatorio de 25%, mayor que el de VIP (15%). En el mismo sentido, el gobierno nacional expidió el Decreto 075 de 2003 pero con unas restricciones adicionales, para limitar esta obligación de porcentajes mínimos de suelo en el tratamiento de desarrollo para todo el país y siguió un poco en la ambigüedad de VIS o VIP.

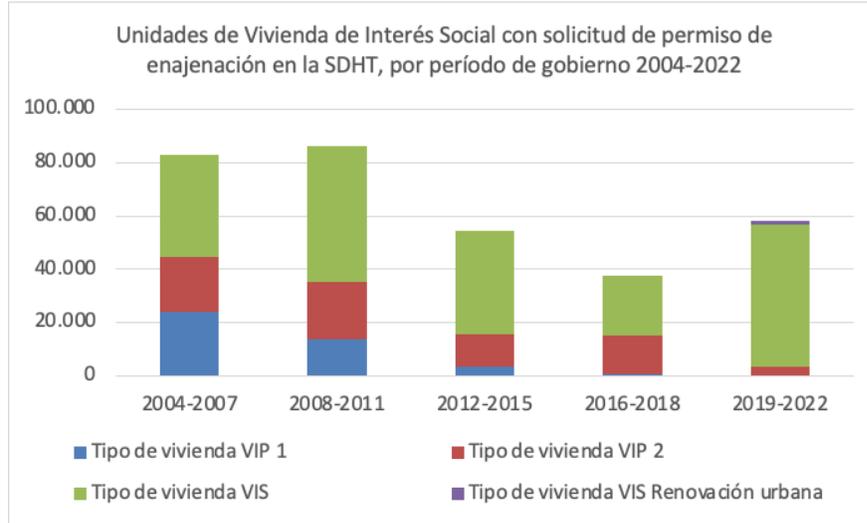
Posteriormente, esta norma sería modificada con el Decreto 138 de 2015 que reglamentaba el Artículo 66 del Acuerdo 489 (Plan de Desarrollo Distrital) y que pretendió nuevamente reglamentar los porcentajes obligatorios. Básicamente volvía a retomar la obligación en la gestión del suelo en tratamiento de desarrollo urbano, de expansión y en tratamiento de renovación urbana con unas áreas del 20% en el primer año y del 30% a partir del segundo año de vigencia del decreto. Es de anotar que esta movilización de norma en todos los casos, tanto a nivel distrital, como a nivel nacional, establecía la posibilidad o distintas opciones para el cumplimiento de ese porcentaje mínimo, bien en el mismo plan parcial o proyecto urbanístico, o mediante el traslado a otro proyecto o, en el caso del distrito, la compensación en proyectos que adelanten entidades públicas.

En el año 2018, en el marco del plan de desarrollo del alcalde Enrique Peñalosa mediante el Decreto 553 (Acuerdo Distrital 645 de 2016), nuevamente se expidió una reglamentación de porcentajes mínimos de suelo para el desarrollo de programas de VIS y VIP. Se eliminó la condición del porcentaje mínimo de suelo útil en el tratamiento de renovación urbana y se dejó solamente el 20 % del suelo útil residencial para tratamiento de desarrollo.

Es importante mencionar que la caída en la producción de VIP en el período 2020-2022 viene de una caída drástica en el período 2016-2019, que en todo caso ya había iniciado en el período 2012-2015. No se puede dejar de mencionar que la administración 2012-2015 decidió priorizar la producción de VIS en las zonas de lo que se llamó el centro ampliado, en las localidades más centrales, a diferencia de las anteriores prioridades del suelo disponible en la periferia.

La ilustración 12 muestra los datos por periodo de gobierno, donde evidentemente, hay un gran peso en la generación de oferta de la VIS de mayor tope, una menor cantidad de VIP 2 y en menor cantidad de VIP 1.

Ilustración 12. Unidades de Vivienda de Interés Social con solicitud de permiso de enajenación en la SDHT, por período de gobierno 2004-2022



Fuente: Contreras Y, 2023 con base en la información de la SDHT, 2023.

La Tabla 35 presenta el listado de proyectos entregado por la Secretaría Distrital del Hábitat, que solicitaron permiso de enajenación entre el 2004 y el 2022. Año a año presenta las solicitudes para enajenar viviendas en las categorías VIP1, VIP2, VIS y VIS de renovación urbana y las agrupa por periodos de gobierno distrital.

Tabla 35. Unidades de Vivienda de Interés Social con solicitud de permiso de enajenación en la SDHT, por período de gobierno 2004-2022

Año	Tipo de vivienda				Total general
	VIP 1	VIP 2	VIS	VIS Renovación urbana	
2004-2007	24.002	20.443	38.671	0	83.116
2008-2011	13.968	21.440	50.616	0	86.024
2012-2015	3.451	12.256	38.781	0	54.488
2016-2019	975	15.224	37.166	0	53.365
2020-2022	44	2.388	38.977	1.180	42.589
Total	42.440	71.751	204.211	1.180	319.582

Fuente: Contreras Y, 2023 con base en la información de la SDHT, 2023.

De esta información se evidencia que entre el 2004 y el 2019 se solicitó permiso para vender 276.993 VIS en todas sus categorías. Este número es significativamente mayor

que el resultado de los anteriores cálculos que determinaron alrededor de 190.761 viviendas de interés social culminadas en el periodo objeto de estudio.

Por otra parte, en la Tabla 36, Unidades de VIS con solicitud de permiso de enajenación por estrato, se identifica que del total general de 42.440 VIP tipo 1, 38.897 (91.65%) está en estrato 2, seguido por 1.830 (4,31%) el estrato 1 y 1.690 (3.98%) en estrato 3. Se identifican aproximadamente 13 viviendas en estrato 4 que en el marco de este estudio podría ser importante establecer en qué localización se encuentran para establecer claramente qué tipo de vivienda fue. En el caso de las VIP tipo 2 se produjeron 71.751 viviendas, de las cuales 58.026 (80.87%) se encuentran en estrato 2, seguido por 9.568 (13.33%) en el estrato 3 y 3.187 (4.44%) en estrato 1. Llama la atención que, aproximadamente 595 unidades de VIP tipo 2 se encuentran en estratos 4, 5 y 6.

Tabla 36. Unidades de Vivienda de Interés Social con solicitud de permiso de enajenación en la SDHT, por estrato 2004-2022

Año	VIP 1					VIP 2							VIS							VIS RU
	E1	E2	E3	E4	N.D.	E1	E2	E3	E4	E5	E6	N.D.	E1	E2	E3	E4	E5	E6	N.D.	
Total general	1.830	38.897	1.690	13	10	3.187	58.026	9.568	469	102	24	375	2.258	86.450	101.718	9.051	531	489	3.714	1.180

Fuente: Contreras Y, 2023 con base en la información de la SDHT, 2023.

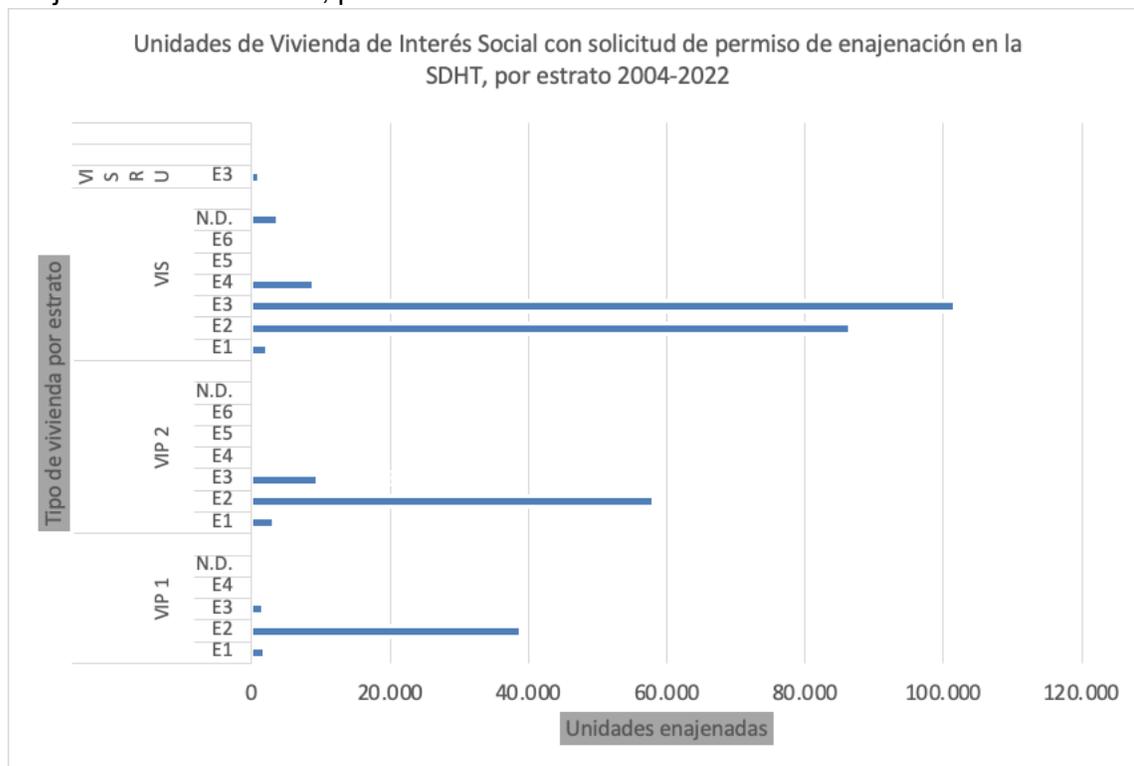
En el caso de la VIS de mayor tope se generaron en total 204.211 unidades. Como se observa en la tabla 36, la mayor cantidad de estas viviendas, 101.718 (49.81%) se desarrollaron en estrato 3, seguidas por 86.450 (42.335) en estrato 2. En estrato 4 se identifican 9.051 viviendas (4.43 %), y en cuarto lugar se encuentran 2.258 (1.10%) en el estrato 1. También, se evidencia producción de 1.020 VIS en estrato 5 y 6.

En esta tabla llama la atención la falta de información de la vivienda VIP tipo 1 (10 registros que no tienen información), en la VIP tipo 2 (375 registros sin información) y en la VIS (3.714 sin información). En el caso de los pocos registros que se tienen de la VIS de renovación urbana se encontró que la totalidad de las 1.180 unidades registradas en la base de enajenadores se encuentran en estrato 3.

Como se puede observar, existen solicitudes de enajenación para VIP2 en todos los estratos, incluido el 6. También solicitudes en estrato 3 y 4 para VIP1. Considerando que los estratos tienen una relación con el valor del suelo, es poco probable que en estratos 3, 4, 5 y 6 se puedan desarrollar viviendas para hogares de escasos recursos. En estratos 4,

5 y 6 solo podrían ser viviendas de pocos metros cuadrados que venden sin acabados y que, de acuerdo a lo determinado en este trabajo como vivienda digna, no lo sería para hogares con hijos. No obstante, la mayor cantidad de solicitudes se hace en los estratos 2 y 3 como se observa en la siguiente ilustración:

Ilustración 13. Unidades de Vivienda de Interés Social con solicitud de permiso de enajenación en la SDHT, por estrato 2004-2022



Fuente: Contreras Y, 2023 con base en la información de la SDHT, 2023.

En esta ilustración se representa la distribución por estratos de la VIS y VIP en el periodo de 2004 a 2022. Es claro que la metodología de la estratificación fue diseñada para los asuntos relacionados con los subsidios cruzados para servicios públicos, y que podría no ser la mejor medida para establecer a qué tipo de población se está atendiendo con la generación de oferta de vivienda de interés social y prioritario. Es un hecho que la vivienda generada en los estratos 3, 4, 5 y 6, posiblemente no está siendo orientada, en términos de acceso a subsidio y a crédito, a los hogares que se esperaría llegue la vivienda de interés social y prioritario. En ese sentido, aunque el estrato se toma para hacer una aproximación al análisis en este estudio, se entienden las limitaciones de dicha metodología.

Desde 2012 con la Ley 1537, Artículo 17 se estableció que, con el fin de promover la sostenibilidad de la vivienda respecto de su urbanismo y la prestación de servicios públicos, se considerarán como estrato socioeconómico 1 las VIP durante los 10 años siguientes al registro de la adquisición de vivienda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Una vez transcurrido este plazo, se procedería a la actualización del estrato de acuerdo a la normatividad vigente. En ese sentido, y siguiendo lo establecido en la Ley 1537 de 2012, todas aquellas viviendas de interés prioritario, tanto VIP1 como VIP2, que se encuentran en estrato 2 y 3, tendrían que ser recategorizadas o no estarían siendo orientadas a las poblaciones de más bajos ingresos. Esa es una hipótesis a partir de la cual se hace la lectura de esta norma. Aquí cabe señalar que a partir de la Ley 1537, los planes nacionales de desarrollo han tomado decisiones sobre el tope de la vivienda VIP y VIS. Posteriormente, se expide la Ley 2079 de 2021, por la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat, que ya fueron descritas en lo que compete a este trabajo final de maestría en los capítulos anteriores.

En términos normativos, el Distrito Capital expidió el Decreto 399 de 2014, en el que se establecieron las condiciones para la garantía del derecho a una vivienda digna en el estrato socioeconómico 1 a las VIP que contaran con financiación de los recursos del subsidio distrital de vivienda en especie o del subsidio nacional de vivienda. Esto evidencia una orientación del distrito a partir de ese periodo de gobierno (Gustavo Petro), para realmente vincular los programas de subsidio con la generación de la oferta de vivienda de interés prioritario.

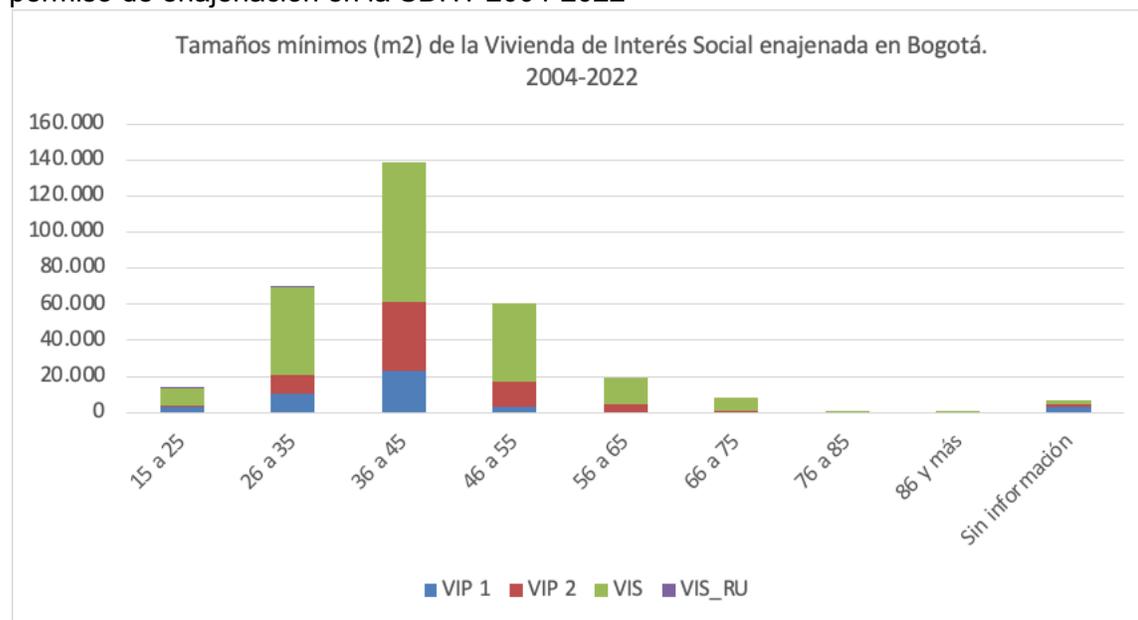
Adicionalmente, en la Ilustración 14 se hace un análisis de los tamaños mínimos en metros cuadrados de la vivienda de interés social enajenada en Bogotá en los años 2004 – 2022. Estos tamaños mínimos se tomaron de la base de permisos de enajenación y corresponden en metros cuadrados al área total construida que difiere del área privada de esas viviendas¹. En ese sentido, el análisis de tamaños mínimos es un ejercicio analítico y podría restarse de estos valores entre el 7 y el 10% del total del área para identificar el

¹ El área privada corresponde a todos los muros que conforman la edificación hacia su exterior, también se incluyen los muros medianeros, los muros sobre zonas comunes los cuales se calculan sobre la mitad de esa longitud de muro; también se incluye dentro de esta área el sistema estructural, los ductos, buitrones y demás espacios comunes que se encuentren al interior de la unidad habitacional.

área privada real a la que pueden acceder las familias de la oferta de vivienda de interés social y prioritario que hay disponible.

Ahora bien, el análisis de esta Ilustración demuestra que en general, la VIS tiene distintos tipos de tamaños. Del total de 204.211 viviendas VIS producidas en el periodo, la mayor cantidad, 77.106 unidades, está en el rango de 36 a 45 metros cuadrados de área mínima; seguida de 49.043 de tamaños mínimos de 26 a 35 m²; 43.548 unidades se encuentran en el rango de 46 a 55 m²; entre 56 a 65 m² figuran 14.955; en el rango de 66 a 75 m² se identifican 7.238 unidades y en el rango de 76 m² y más se encuentran 1.424 unidades de VIS. Llama la atención que hay 9.162 unidades de VIS con áreas mínimas de entre 15 y 25 metros cuadrados que sería importante analizar en profundidad en otro estudio complementario a este trabajo final de maestría. Cabe aclarar que en la base de datos de los permisos de enajenación no hay información para 1.735 unidades de VIS.

Ilustración 14. Tamaños de las Unidades de Vivienda de Interés Social con solicitud de permiso de enajenación en la SDHT 2004-2022



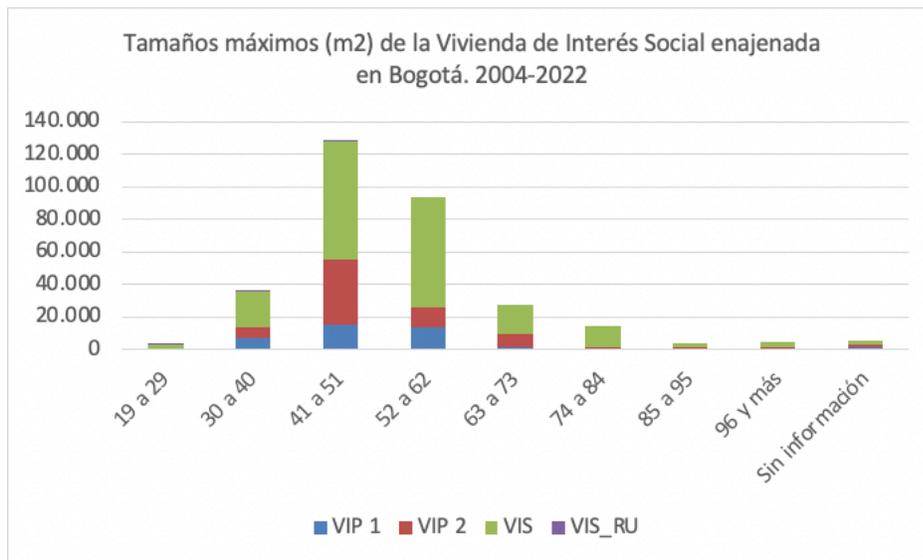
Fuente: Contreras Y, 2023 con base en la información de la SDHT, 2023.

Respecto a la VIP tipo 2, que la mayor cantidad de este tipo de vivienda, 38.455 unidades (53,59%) se encuentra en áreas mínimas de 36 a 45 metros cuadrados; seguida por 14.038 con áreas mínimas de 46 a 55 m² y, en tercer lugar, se encuentran 10.536 unidades con tamaños de entre 26 a 35 m².

Finalmente, en el caso de la VIP tipo 1 se identifica que la mayor cantidad de unidades se construyeron en el rango de área mínima de 36 a 45 m², seguida por 10.093 unidades de entre 26 y 35 m². Estos datos ponen de relieve que, al menos en términos de tamaño y sin analizar todavía los precios, la vivienda no está directamente relacionada con las necesidades habitacionales de las familias de más bajos ingresos, constituidas por 3.4 habitantes por hogar en promedio hasta el año 2018 antes del censo. Aún si se toma el número de personas por hogar posterior al censo, esto es, 2.8, estos tamaños mínimos de vivienda no se corresponden con las necesidades de ese tipo de hogar típico de la VIP. Adicionalmente, en la Ilustración 16, el análisis de tamaños mínimos, muestra que la mayoría de unidades de VIS, 72.558, construidas en el periodo de 2004 - 2022 tienen un tamaño máximo entre 41 y 51 m²; seguidas por 67.968 unidades con áreas máximas de entre 52 a 62 metros cuadrados.

Un análisis detallado demuestra que, sobre todo en los casos de la vivienda de interés prioritario, VIP, las áreas mínimas se están convirtiendo en áreas máximas y que la diferencia entre áreas mínimas y áreas máximas es muy reducida. Se puede apreciar que más de 60.000 viviendas están por debajo de 36 m² de construcción, área insuficiente para un hogar con hijos, y aún más si el sustento de la familia, o parte de éste, se genera al interior de la vivienda.

Ilustración 15. Tamaños máximos (m2) de la Vivienda de Interés Social enajenada en Bogotá. 2004-2022

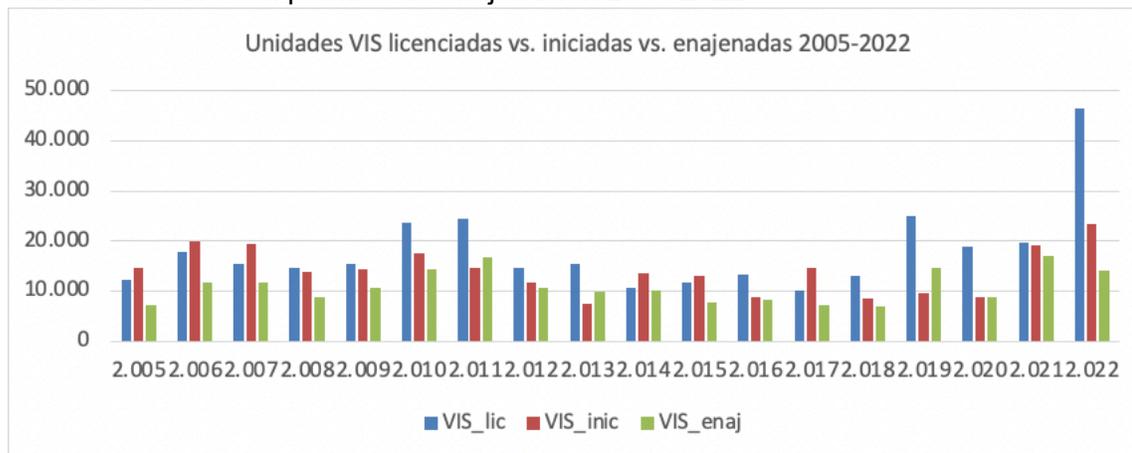


Fuente: Contreras Y, 2023 con base en la información de la SDHT, 2023.

Finalmente, en la ilustración 16, el análisis que compara las unidades licenciadas versus las unidades iniciadas y enajenadas en el periodo 2005-2022 reitera que en los primeros años hasta el 2009, hubo un importante proceso de ejecución de unidades o de iniciación y enajenación de unidades y poco licenciamiento. Este comportamiento se modifica a partir del año 2010 y 2011 y está muy relacionado con las normas de la NSR 10 y los procesos de adelanto de norma de los privados.

En el periodo de 2012 a 2015 hubo una reducción general debida al cambio en la orientación de la política de vivienda, que se evidencia en algunos casos con procesos de ejecución de norma mostrados en los datos de iniciación y enajenación que, a su vez corresponden a una considerable cantidad de procesos de licenciamiento en el año 2013 previos a la adopción de la modificación del POT. Posterior a ello se muestra más ejecución que licenciamiento y posteriormente, en el periodo 2016-2019, el licenciamiento está muy por encima de las iniciaciones y la enajenación; a excepción del año 2017.

Ilustración 16. Total de Unidades de VIS Licenciadas vs. Unidades de VIS Iniciadas vs. Unidades de VIS con permiso de enajenación 2005-2022



Fuente: Contreras Y, 2023 con base en DANE y SDHT, 2023.

En el análisis de las unidades VIS licenciadas, iniciadas y con permiso de enajenación, después del periodo de 2004-2009 se evidencia un significativo proceso de licenciamiento en todos los años, con cifras más bajas de unidades iniciadas y enajenadas. El periodo que más llama la atención es el de 2019 a 2022 cuando hay grandes cantidades de unidades licenciadas y pocas unidades iniciadas y enajenadas.

4.1.3. Relación entre la oferta de VIS y la asignación de subsidios 2004-2019

Una vez establecido que existe una oferta importante de viviendas de interés social, VIS, pero que por sus características podrían no estar llegando a la población objetivo de la política de vivienda, en este aparte se realizará un análisis de la relación entre la oferta de VIS y la asignación de subsidios 2004-2022 para adquisición de vivienda.

La tabla 37 muestra la asignación de subsidios, que tenían diferentes nombres, según el programa de gobierno, por lo que se describe el nombre como modalidad en la fecha en la que operó. En el periodo de 2004-2007 no hay información oficial de subsidios reportada. La Secretaría Distrital de Hábitat entregó reportes de asignación de subsidios a partir del año 2009. Entre 2009 y 2022 se asignaron un total de 40.296 subsidios. En el transcurso de este período se evidencia una reducción significativa. De 13.797 subsidios asignados

en el periodo de Samuel Moreno, pasa a 9.492 en el de Gustavo Petro, a 8.958 en el de Enrique Peñalosa y finalmente, según reporte de la SDHT, entre 2020-2022, a 8.049 subsidios durante medio periodo de Claudia López.

Tabla 37. Subsidios distritales asignados por modalidad 2009-2022

Modalidad (Tipo Subsidio)	VIP/VIS	Total general
Adquisición de Vivienda 2009-2015	Total	13.964
	VIP	11.004
	VIS	2.951
	N.D.	9
Adquisición de Vivienda Nueva 2013-2022	Total	13.428
	VIP	13.428
Adquisición De Vivienda Nueva Con Leasing Habitacional 2017 y 2019	Total	102
	VIP	102
Adquisición de Vivienda por Cierre Financiero 2017-2022	Total	11.046
	VIP	5.335
	VIS	5.711
Adquisición de Vivienda Usada 2013-2016	Total	491
	VIP	491
Construcción en Sitio Propio 2012, 2013, 2015 y 2016	Total	92
	VIP	33
	VIS	59
Vivienda Nueva 2021-2022	Total	1.173
	VIP	773
	VIS	379
	N.D.	21
Total general	Total	40.296

Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat, 2023

En la tabla 38 se presentan los datos de subsidios discriminados por modalidad, año y destino. El total de subsidios asignados por las autoridades encargadas, en este caso la Secretaría del Hábitat y Metrovivienda, son, en la mayoría, para la adquisición de vivienda

nueva. Es interesante anotar que, en cada uno de los periodos de gobierno le han cambiado el nombre. En el período 2009-2012 se denominó adquisición de vivienda, en el período 2013 en adelante se especifica claramente la modalidad como adquisición de vivienda nueva y se incorporan otros tipos de modalidades como la adquisición de vivienda nueva con leasing habitacional y la adquisición de vivienda por cierre financiero. Adicionalmente se encuentra un cambio en el reporte de la base de subsidios donde se incorpora un ítem específico de vivienda nueva entre 2021 y 2022.

En el periodo 2009 -2015, se asignó un total de 13.964 subsidios para la adquisición de vivienda nueva; 13.428 en el periodo de 2013 al 2022, para adquisición de vivienda nueva; 11.046 subsidios para la adquisición de vivienda por cierre financiero entre los años 2017 a 2022. En el último periodo de 2021 2022 se asignaron 102 subsidios de adquisición de vivienda nueva con leasing habitacional y 1.173 de vivienda nueva.

Tabla 38. Subsidios distritales asignados año y por modalidad 2009-2022

Modalidad (Tipo Subsidio)	VIP/VIS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total general
Adquisición de Vivienda	Total	5.759	5.033	3.005	112	6	38	11								13.964
	VIP	4.636	3.909	2.317	96	6	32	8								11.004
	VIS	1.123	1.124	688	16											2.951
	N.D.						6	3								9
Adquisición de Vivienda Nueva	Total					201	5.572	3.007	1.467	337	581	878	342	529	514	13.428
	VIP					201	5.572	3.007	1.467	337	581	878	342	529	514	13.428
Adquisición De Vivienda Nueva Con Leasing Habitacional	Total									96		6				102
	VIP									96		6				102
Adquisición de Vivienda por Cierre Financiero	Total									4.546	119	890	2.028	1.951	1.512	11.046
	VIP									4.546	29	70	257	210	223	5.335
	VIS										90	820	1.771	1.741	1.289	5.711
Adquisición de Vivienda Usada	Total					108	275	85	23							491
	VIP					108	275	85	23							491
Construcción en Sitio Propio	Total				54	5		18	15							92
	VIP							18	15							33
	VIS				54	5										59
Vivienda Nueva	Total													43	1.130	1.173
	VIP													43	730	773
	VIS														379	379
	NN.D.														21	21
Total general	Total	5.759	5.033	3.005	166	320	5.885	3.121	1.505	4.979	700	1.774	2.370	2.523	3.156	40.296

Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat, 2023 - creación propia.

Adicionalmente, se analizaron los subsidios asignados por Fonvivienda y los presentados por la Secretaría Distrital del Hábitat: 59.262 subsidios asignados que corresponden a 21.4% de las 276.993 unidades VIS que fueron objeto de solicitud de enajenación. Es evidente que un 78.6% de unidades no parecen haber llegado a la población objeto de la política de vivienda.

Tabla 39. Subsidios para vivienda nueva VIS-VIP. Fonvivienda y Secretaría Distrital del Hábitat 2004 - 2019.

AÑO	SUBSIDIOS ASIGNADOS FONVIVIENDA FUENTE DATOS ABIERTOS	subsidios para vivienda nueva VIS y VIP generados por año y total FUENTE HABITAT			TOTAL
		VIP	VIS	SIN INFORMACIÓN	
2004	2.988	-	-	-	2.988
2005	1.101	-	-	-	1.101
2006	1.024	-	-	-	1.024
2007	1.393	-	-	-	1.393
2008	1.009	-	-	-	1.009
2009	733	4.636	1.123		6.492
2010	1.448	3.909	1.124		6.481
2011	1.686	2.317	688		4.691
2012	567	96	70		733
2013	97	207	5		309
2014	1.320	5.604		6	6.930
2015	3.879	3.033		3	6.915
2016	1.532	1.482			3.014
2017	4.941	4.979			9.920
2018	2.329	610	90		3.029
2019	1.459	954	820		3.233
TOTAL	27.506	27.827	3.920	9	59.262

Fuente: Fonvivienda y Secretaría Distrital del Hábitat, 2023

Este dato genera otra perspectiva sobre los hogares de menores ingresos que acceden a las VIS. Si la vivienda de interés social es adquirida por hogares que, en condición de pobreza monetaria, no tienen suficientes recursos para adquirirla y por eso requieren subsidio estatal, tendríamos que entre el 17.1% a 21.4% de las 276.993 viviendas de interés social producidas llegó a las familias de menores ingresos a través del mecanismo de subsidios

en consecuencia, habría alrededor de 217.731 VIS que llegaron a hogares con mejores recursos económicos o inversionistas desligados de la política de vivienda. En el anexo tabla de subsidios se pueden identificar el tipo de programa y los subsidios asignados por año desde el 2004 al 2019.

No obstante, los esfuerzos realizados para obtener la información, no fue posible conocer la cantidad de subsidios asignados por las cajas de compensación en Bogotá. La información encontrada solo hace referencia a datos nacionales consolidados, y uno general en Cundinamarca, que muestra un 36.4% de subsidios privados entregados respecto del total de subsidios públicos entregados en el mismo año 2020. Así, se puede suponer que los subsidios privados en Bogotá son aproximadamente 20.358, asignados por dichas cajas, que siguen estando muy lejos de la cantidad total de unidades VIS enajenadas.

Los subsidios son el principal instrumento que dispone el Estado para impulsar el acceso a la vivienda propia de los hogares que no tienen recursos suficientes y deben ser favorecidos por las condiciones que desarrolla el Estado para arreglar el desequilibrio del mercado inmobiliario. Entonces es de suponer que todo hogar que necesita adquirir vivienda y tiene escasos recursos económicos buscará lograr el subsidio de vivienda que entrega el distrito o la nación. Para postularse debe llenar un conjunto de requisitos que garantizan que pertenece a la población objetivo de la política.

Desde la misma planeación de los gobiernos distritales se observa que no coinciden la programación de vivienda de interés social con la cantidad de subsidios que se pretende entregar en el mismo periodo, mostrando una desarticulación entre la política de subsidios y las estrategias e incentivos para la generación de oferta de vivienda de interés social y prioritario para los hogares con menores recursos.

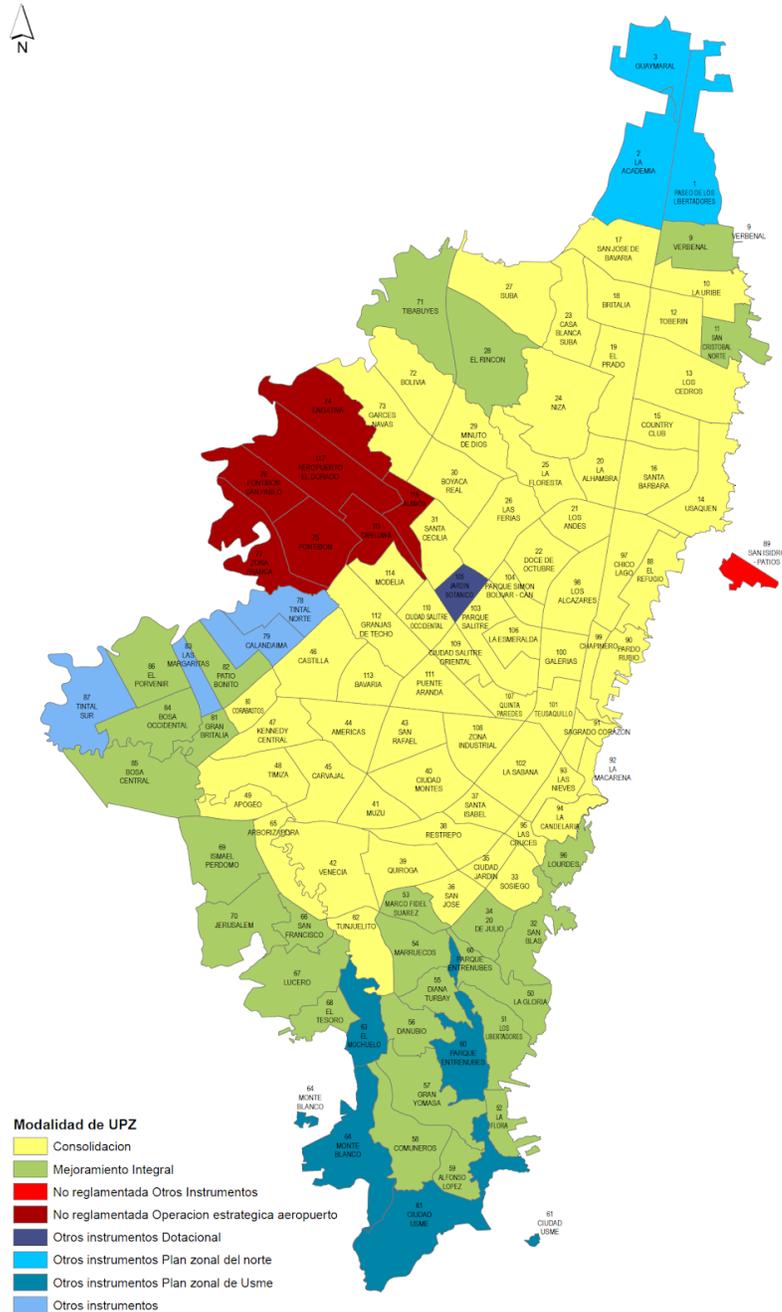
4.2 Territorialización de la oferta de VIS abierta al mercado y con subsidio 2004-2019

Se facilita conocer quiénes reciben la vivienda de interés social al confrontar la localización en un mapa de los datos sobre permisos para enajenar viviendas de interés social y los subsidios asignados. Para este aparte se tomó la información de la base de enajenadores

de vivienda de la SDHT (permisos de enajenación) que tenía 2.021 proyectos registrados (con VIS, VIP y VIS RU). Estos registros venían solamente con información sobre la nomenclatura de la dirección, pero de los 2.021, solo 1.873 tenían diligenciado dicho campo, razón por la cual se realizó un procedimiento para ubicar la manzana del proyecto y asignar la georreferenciación del mismo. En varios casos se ubicó el punto sin identificar del todo el polígono de manzana y se definió un buffer de 10 m para asignar el predio y asignar el código de la misma.

Los siguientes mapas muestran la localización en el territorio de los análisis que se han realizado sobre la producción de vivienda de interés social VIS y VIP, su enajenación y los subsidios asignados.

Ilustración 17. UPZ de la ciudad



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, 2020

La Ilustración 18 que compila los proyectos con permiso de enajenación VIS/VIP muestra que los proyectos de vivienda social se enajenaron en toda la ciudad, pero se concentraron en la periferia occidental. El consolidado total muestra que las UPZ con mayor número de VIS/VIP enajenadas durante el periodo de 2004 a 2022, son UPZ Tintal Sur y Calandaima con 20.000 a 27.953 unidades enajenadas. Siguen las UPZ Bosa Central, Ismael Perdomo,

el Porvenir y Suba con 12.500 a 20.000 unidades enajenadas. En un tercer orden, las UPZ de Bosa Occidental, Castilla, Zona Franca, Tibabuyes y Garcés Navas con 7.500 a 12.500 unidades enajenadas. De todas estas UPZ las que se encuentran incluidas en el mapa del POT, que determina las zonas para los programas de vivienda social para el año 2000 son Bosa Central, Ismael Perdomo, Bosa Occidental y Tibabuyes.

Las UPZ donde más se reportan enajenaciones son Tintal Sur y Calandaima y no estaban incluidas en el Plan de Ordenamiento territorial del año 2000. Con la modificación del POT en el 2003, se incluyó el plan parcial que se estaba aprobando en la UPZ Tintal Sur. Siendo las UPZ que más reportan enajenaciones, Calandaima y Suba no están incluidas en los programas del POT. Los proyectos en la UPZ de Suba, al norte de la ciudad y en la UPZ Calandaima, al occidente, tienen de 11.500 a 13.240 unidades VIS enajenadas.

Las UPZ Ismael Perdomo al sur y la UPZ Castilla al occidente de la ciudad encuentran en el rango de 8000 a 11500 unidades enajenadas. Luego, En el siguiente rango, de 5000 a 8000 unidades enajenadas se encuentra un anillo de UPZ periféricas que van desde el norte hasta el suroccidente así: UPZ Verbenal, Tibabuyes, Garces Navas, Fontibón, Zona Franca, Tintal Norte, Bosa Occidental, Bosa Central y Arborizadora. De estas UPZ nombradas, solo las UPZ Verbenal, Tibabuyes, Bosa Occidental, Bosa Central y Ismael Perdomo coinciden con las zonas destinadas en el POT para programas de vivienda de interés social.

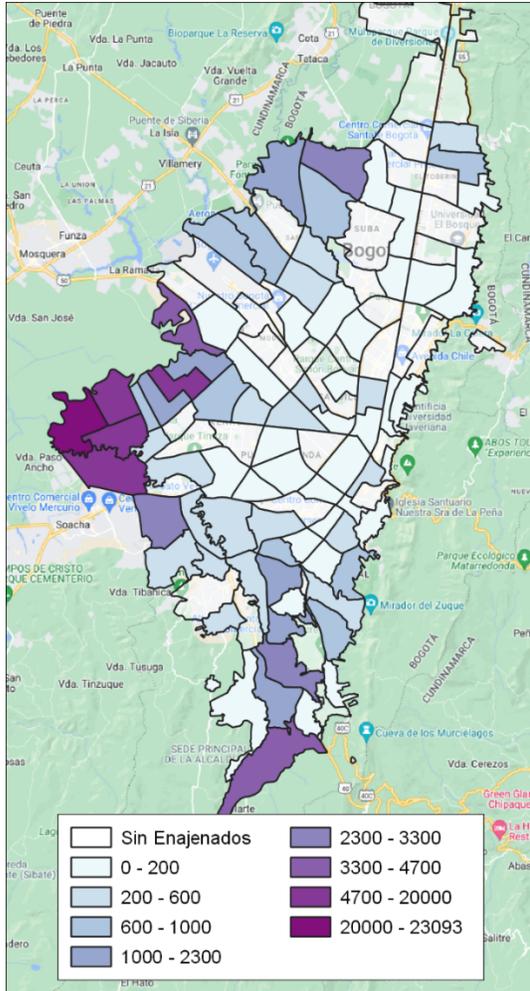
La vivienda de interés prioritario, VIP, se concentró en la zona del sur – occidente de la ciudad. En la UPZ Tintal sur se encuentran de 20.000 a 23.093 unidades de vivienda enajenadas. Las UPZ, Bosa Central, Bosa Occidental, El Porvenir y Calandaima tienen de 4.700 a 20.000 unidades de vivienda enajenadas. las UPZ Zona Franca y Ciudad Usme presentan de 3.300 a 4.700. Las UPZ con mayor enajenación de VIP fueron Calandaima y Zona Franca, las cuales no coinciden con las zonas destinadas en el POT para programas de vivienda de interés social. En el Decreto 619 que adoptó el POT, tampoco se encontraban las UPZ Tintal Sur y Ciudad Usme, pero con la modificación del POT adoptada con el Decreto 469 de 2003 se incluyeron los planes parciales del Porvenir y Ciudad Usme ubicados en estas UPZ, como se puede ver en la Ilustración 7 del presente documento.

El POT definió unas zonas para concretar los programas de vivienda de interés social, pero también ordenó la producción de suelo para VIS/VIP, disposiciones que luego se consolidaron en los decretos reglamentarios del tratamiento de desarrollo y de renovación urbana. La ilustración 18 muestra que la mayor cantidad de permisos de enajenación de vivienda social coincide con la estrategia determinada por el POT para los programas de VIP y, en menor medida para VIS, en los suelos más económicos del territorio urbano. También, se observa una gran cantidad de permisos de enajenación en áreas periféricas con tratamiento de desarrollo originados en Planes Parciales, hecho que coincide con las disposiciones del POT sobre obligaciones en este tratamiento.

Sin embargo, más allá de estas coincidencias con las disposiciones del POT, se observa que hay permisos de enajenación en otras zonas de la ciudad distintas a las definidas por el POT para programas VIS/VIP, y a las generadas en tratamiento de desarrollo. Algunas de estas viviendas corresponden a tratamiento de renovación urbana, pero otros permisos de enajenación están en manzanas con tratamiento de consolidación; lo que muestra que, sin ser una obligación ni un programa de gobierno, el mercado encontró un nicho rentable en los estímulos para producir vivienda social porque la puede enajenar con menores gastos directamente desde el licenciamiento para construcción.

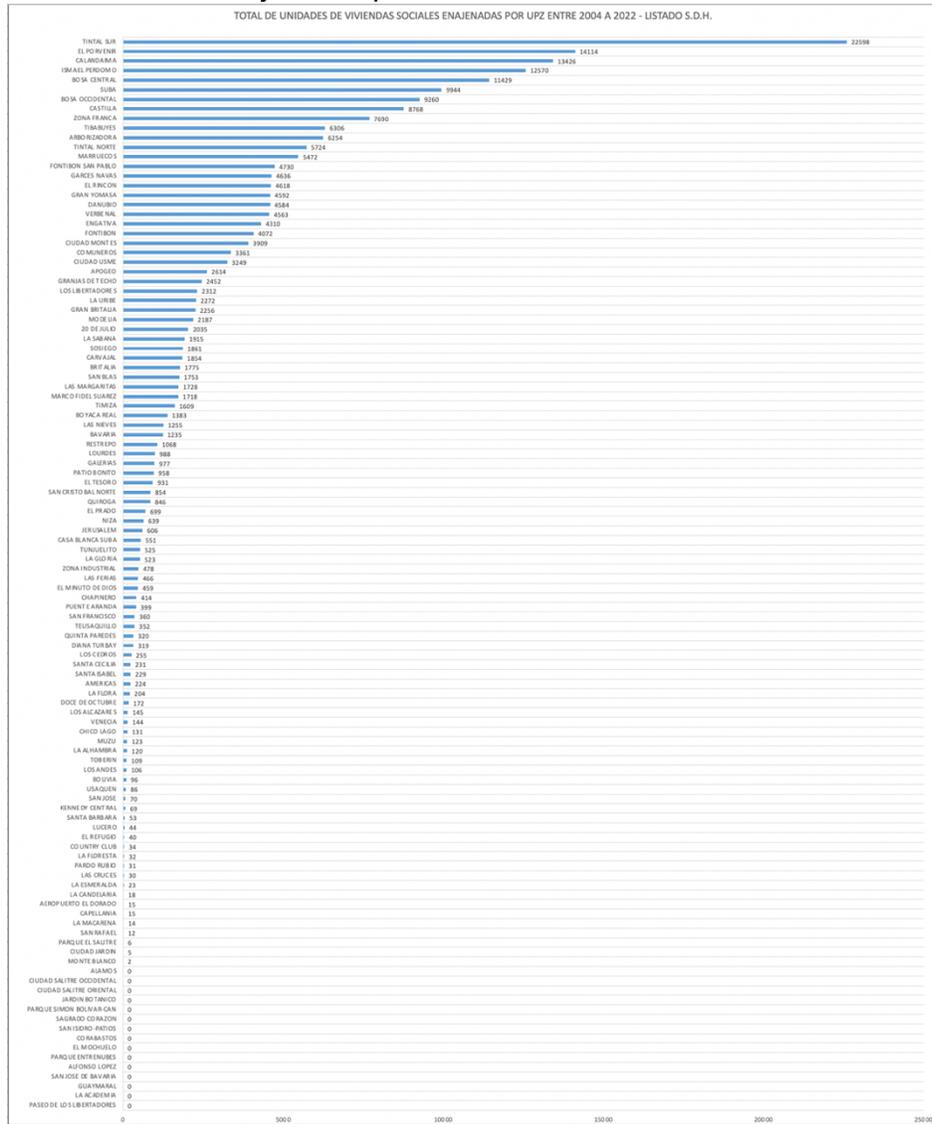
Capítulo 4

Ilustración 18. Localización de los predios de enajenación entregados por la SDHT, 2004 - 2022



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de proyectos VIS con permiso de enajenación, Secretaría Distrital del Hábitat, 2023
A continuación, se muestran los datos discriminados por UPZ:

Ilustración 19. Unidades Enajenadas por UPZ. 2004 - 2022



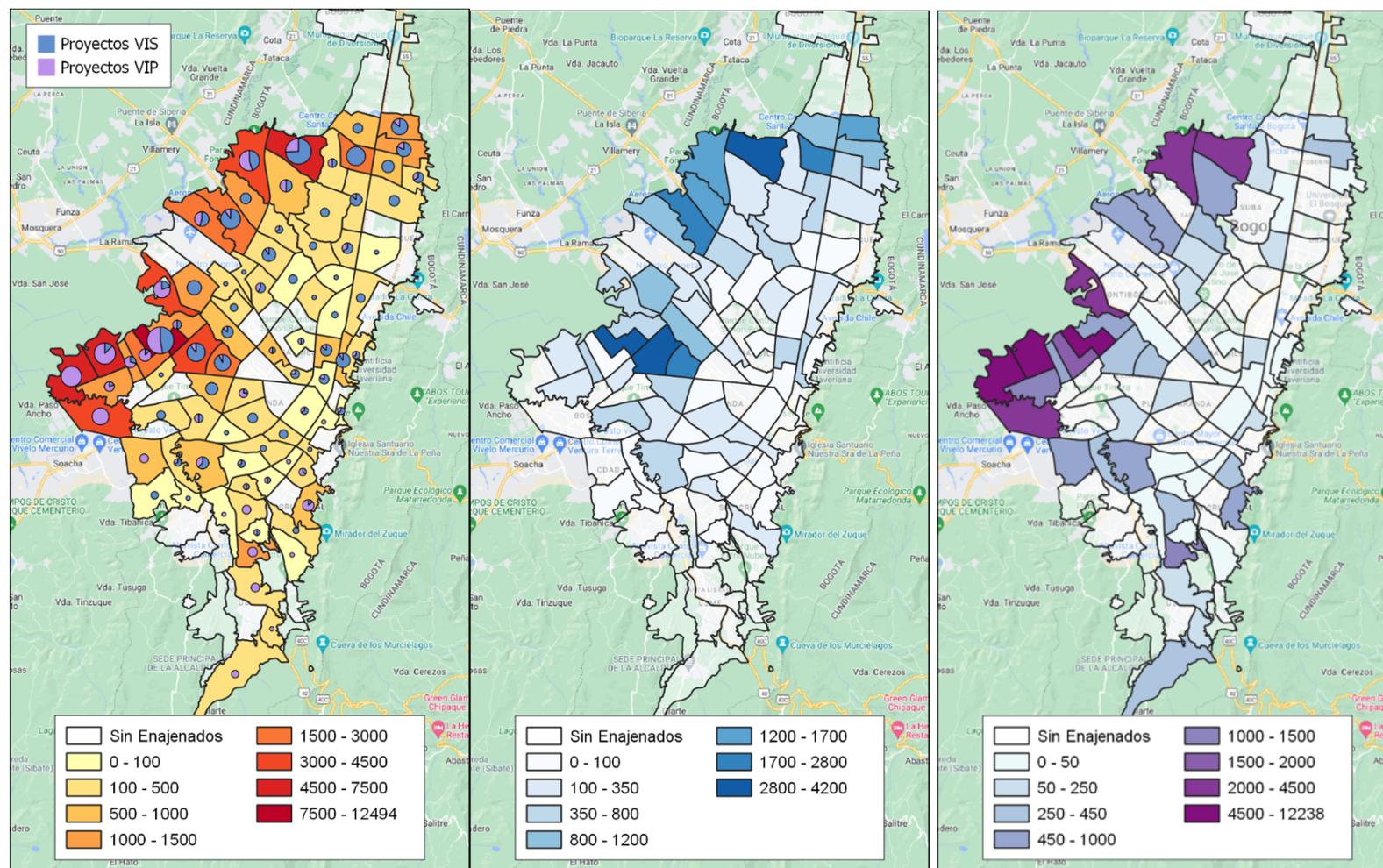
Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de proyectos VIS con permiso de enajenación, Secretaría Distrital del Hábitat, 2023

El análisis por períodos de gobierno arroja el siguiente panorama. En el periodo 2004 – 2007 (Ilustración 20) los proyectos enajenados de vivienda social se concentraron en las siguientes UPZ: UPZ Calandaima, Catilla y Suba, todas por fuera del programa del POT, para la vivienda VIS, se encuentran de 2.800 a 4.200. En las UPZ Bavaria, Garcés Navas y Britalia también por fuera del programa del POT se encuentran de 1.700 a 2.800. En las UPZ Bolivia, Tibabuyes y Verbenal están de 1.200 a 1.700 unidades. Tibabuyes y Verbenal son las únicas UPZ incluidas en los territorios del programa para VIS del POT.

Sobre la enajenación de VIP en este periodo se observa que en las UPZ Tintal Sur, Calandaima y el Porvenir se encuentran de 4.500 a 12.238 unidades. En las UPZ Bosa Central, Tibabuyes y Suba están de 2.000 a 4.500. En la UPZ Patio Bonito se encuentran de 1.500 a 2.000. Para este caso, hay una mayor coincidencia con el POT, pues solo están por fuera las UPZ de Calandaima y Suba, aunque la cantidad de enajenadas es alta respecto a las demás UPZ de la ciudad.

Capítulo 4

Ilustración 20. Localización de los predios de enajenación entregados por la SDHT, 2004 – 2007.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de proyectos VIS con permiso de enajenación, Secretaría Distrital del Hábitat, 202

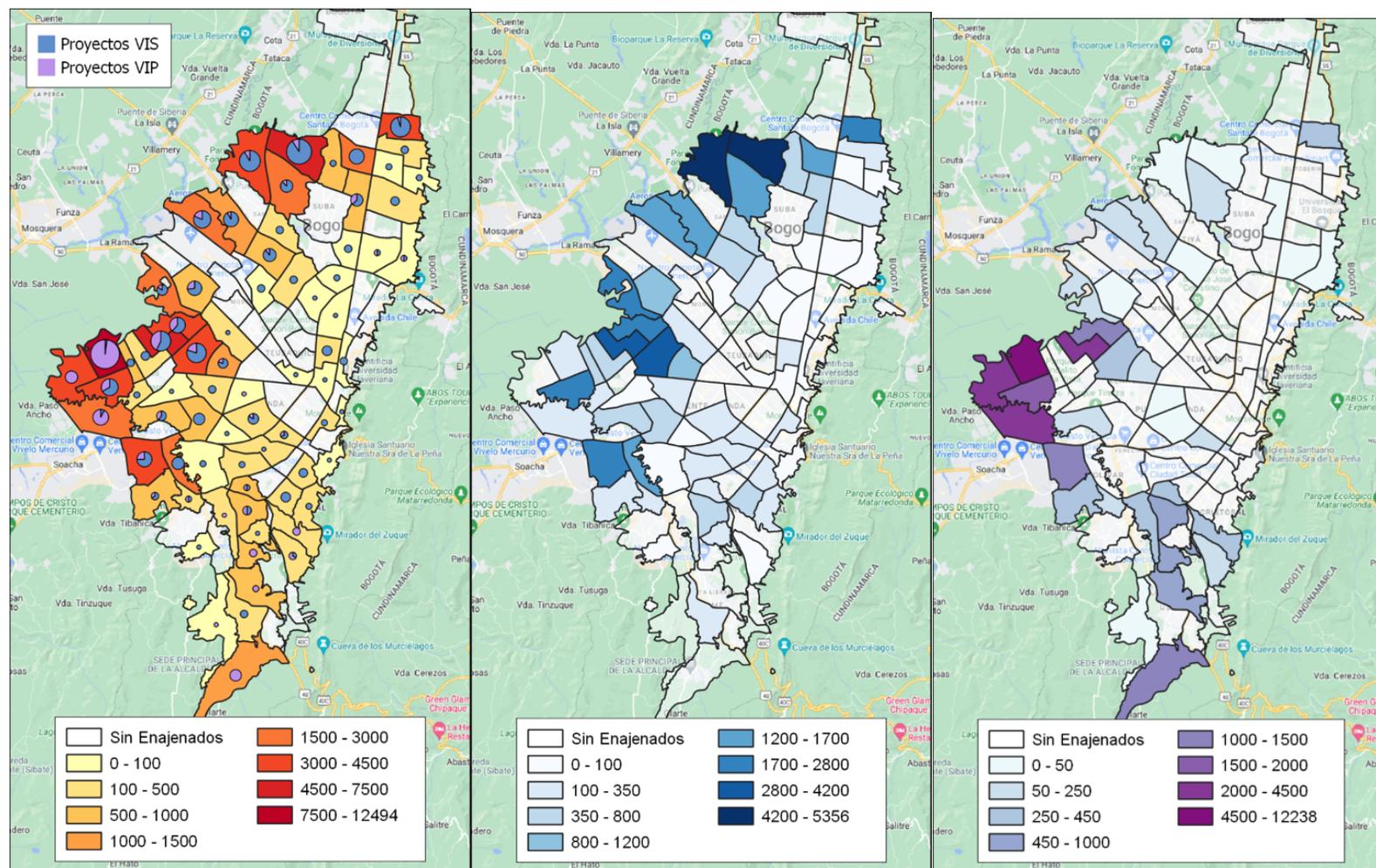
Capítulo 4

En el periodo comprendido del 2008 al 2011 (Ilustración 21), en las UPZ Tibabuyes y Suba se presentó la producción de vivienda VIS, con rangos entre 4.200 a 5356 unidades enajenadas. En las UPZ Calandaima y Castilla se encuentran de 2.800 a 4.200 unidades. En las UPZ Ismael Perdomo, Bosa Occidental, Tintal Norte, Zona Franca y Verbenal se encuentran de 1.700 a 2.800 unidades VIS enajenadas. En este periodo se observa un decaimiento de enajenaciones en las UPZ Calandaima y Castilla, y un incremento en la UPZ Tibabuyes que se une a las altas enajenaciones en la UPZ Suba.

Respecto a la VIP, en la UPZ el Porvenir se encuentran de 4.500 a 12.338 unidades VIP enajenadas. En las UPZ Tintal Sur, Bosa Central y Calandaima están de 2.000 a 4.500 y en la UPZ Bosa Occidental se encuentran de 1.500 a 2.000 unidades VIP enajenadas. En este periodo se evidencia una alta enajenación de vivienda en la UPZ el Porvenir, pero disminuye en las UPZ Tintal Sur y Calandaima.

Capítulo 4

Ilustración 21. Localización de los predios de enajenación entregados por la SDHT, 2008 – 2011



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de proyectos VIS con permiso de enajenación, Secretaría Distrital del Hábitat, 2023

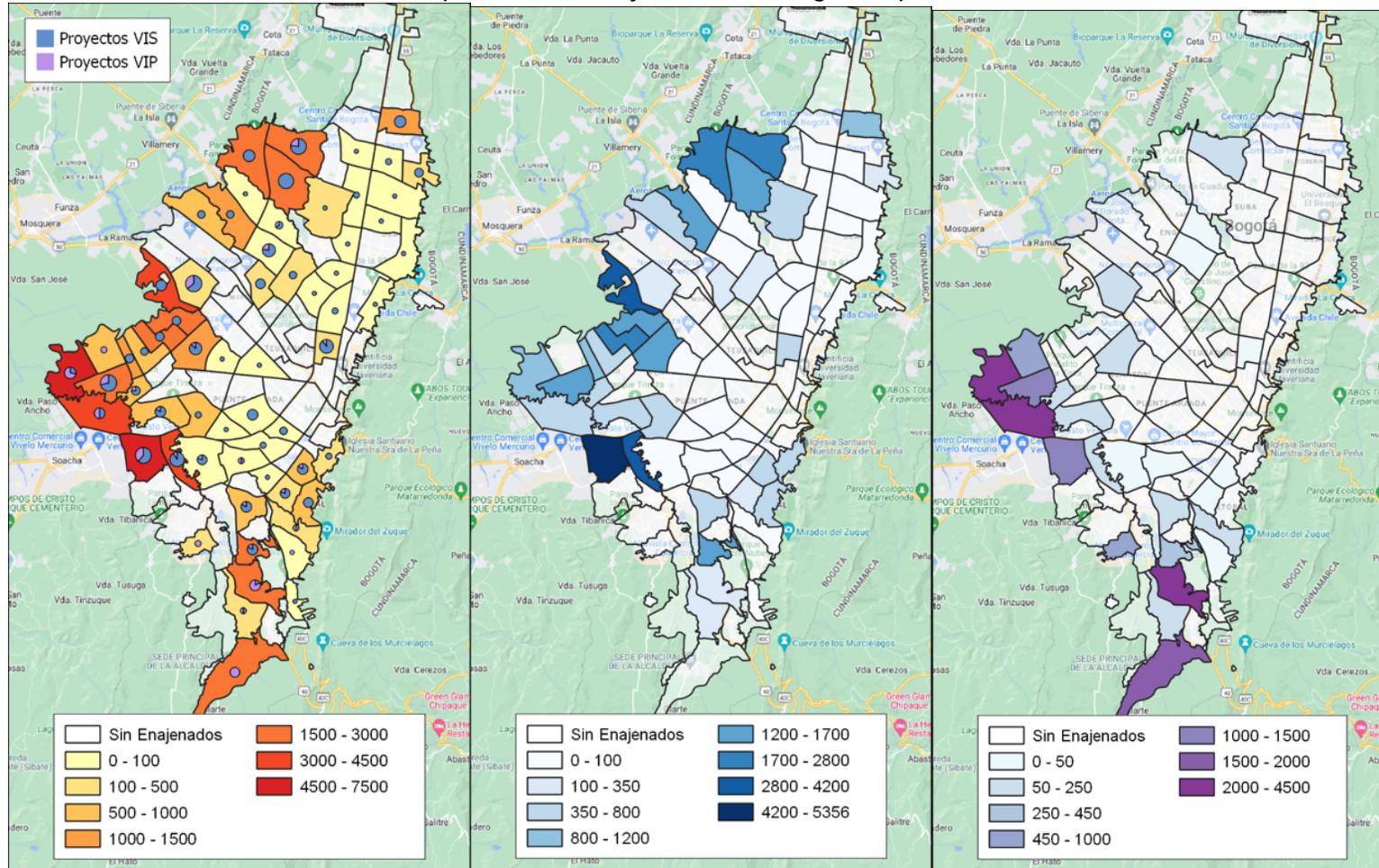
Capítulo 4

En el periodo 2012 – 2015 (Ilustración 22) la mayor cantidad de VIS enajenada se presentó en la UPZ Ismael Perdomo con 4.200 a 5.356 unidades. En las UPZ Arborizadora y Zona Franca se encuentran de 2.800 a 4.200. En las UPZ Calandaima, Tibabuyes y Suba se observa el rango de 1.700 a 2.800 unidades enajenadas. En este periodo cambia la zona donde hay mayor enajenación de VIS pues se concentra en la UPZ Ismael Perdomo; mientras que las UPZ como Calandaima, Tibabuyes y Suba reducen el reporte de enajenaciones de manera sustancial.

Para la VIP la escala de enajenación en las UPZ Tintal Sur, Bosa Central y Gran Yomasa es de 2.000 a 4.500 unidades. En la UPZ Ciudad Usme hay solamente de 1.500 a 2.000 unidades enajenadas. En las UPZ Ismael Perdomo y Bosa Occidental se encuentran de 1.000 a 1.500. En este periodo la enajenación de VIP también cambia por el aumento de ventas en las UPZ Tintal Sur, Bosa Central y aparece la UPZ Gran Yomasa. Decaen de manera significativa en las ventas las UPZ Tintal Sur y Calandaima.

Capítulo 4

Ilustración 22. Localización de los predios de enajenación entregados por la SDHT, 2012 – 2015.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de proyectos VIS con permiso de enajenación, Secretaría Distrital del Hábitat, 2023

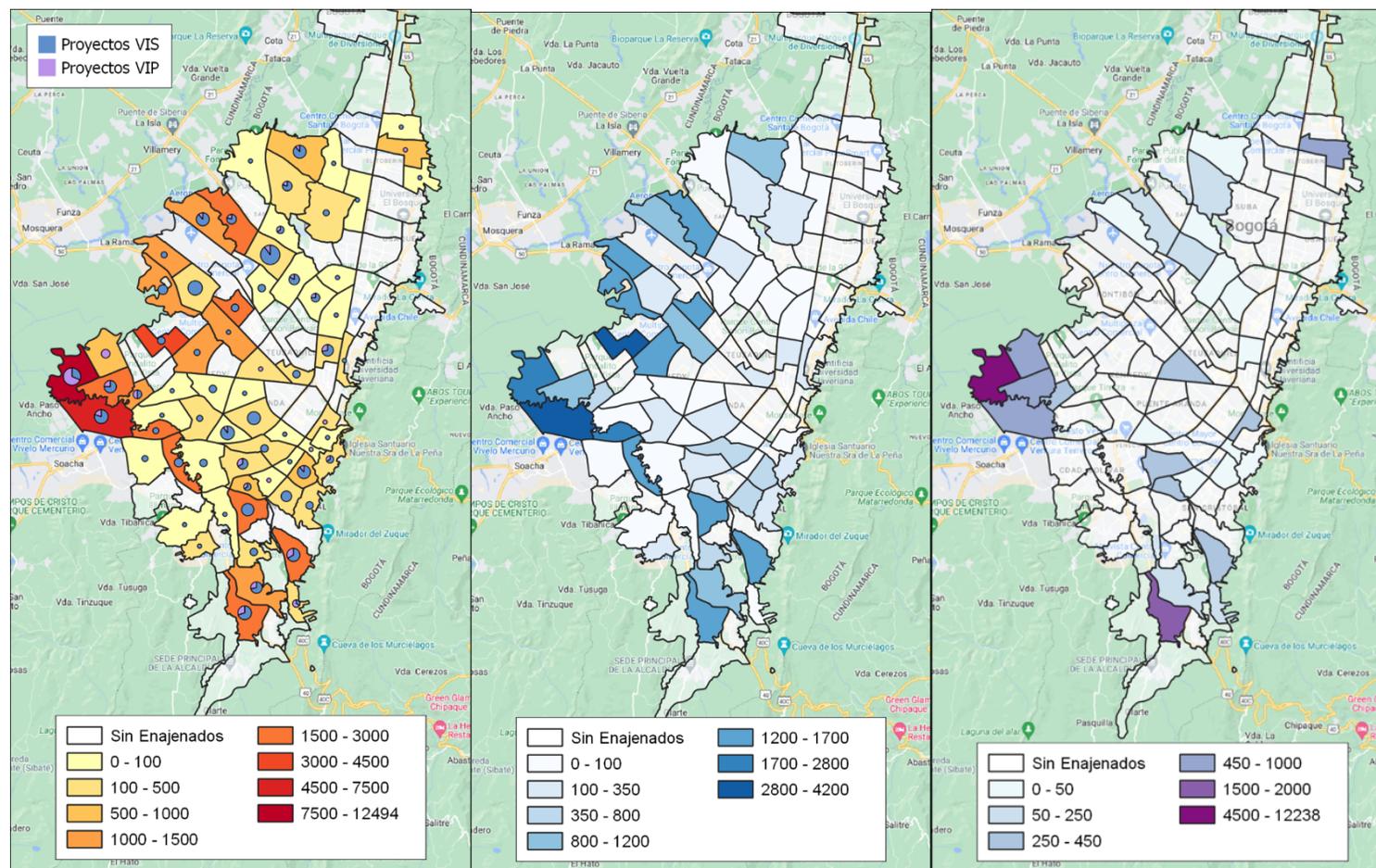
Capítulo 4

En el periodo 2016 – 2019 (Ilustración 23) se observa la mayor enajenación de la siguiente manera. En las UPZ Bosa Central y Calandaima, de 2.800 a 4.200 unidades de vivienda VIS enajenadas. En las UPZ Apogeo y Tintal Sur se encuentran de 1.700 a 2.800 unidades enajenadas. En las UPZ Zona Franca, Fontibon San Pablo, Castilla, Modelia, Garces Navas, Arborizadora, Marruecos, Los Libertadores y Comuneros están de 1.200 a 1.700 unidades. Se evidencia una reducción en la cantidad de enajenaciones con respecto a los periodos anteriores, es decir, de manera global se vende menos VIS. En la UPZ Calandaima se vuelve a reportar el mayor número de enajenaciones, junto con Bosa Central y en la UPZ Tintal Sur. También se vuelve a incrementar la venta de unidades de vivienda.

Solamente en la UPZ Tintal Sur, la enajenación en VIP está entre 4.500 y 12.238 unidades enajenadas. solamente en la UPZ Comuneros se encuentran de 1.500 a 2.000 unidades enajenadas. en las UPZ la Uribe, el Porvenir, Bosa Central y Bosa Occidental se presentaron entre 450 a 1.000 unidades VIP enajenadas, Sobre ventas VIP se mantienen las mayores ventas en la UPZ Tintal Sur solamente.

Capítulo 4

Ilustración 23. Localización de los predios de enajenación entregados por la SDHT, 2016 – 2019.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de proyectos VIS con permiso de enajenación, Secretaría Distrital del Hábitat, 2023

Capítulo 4

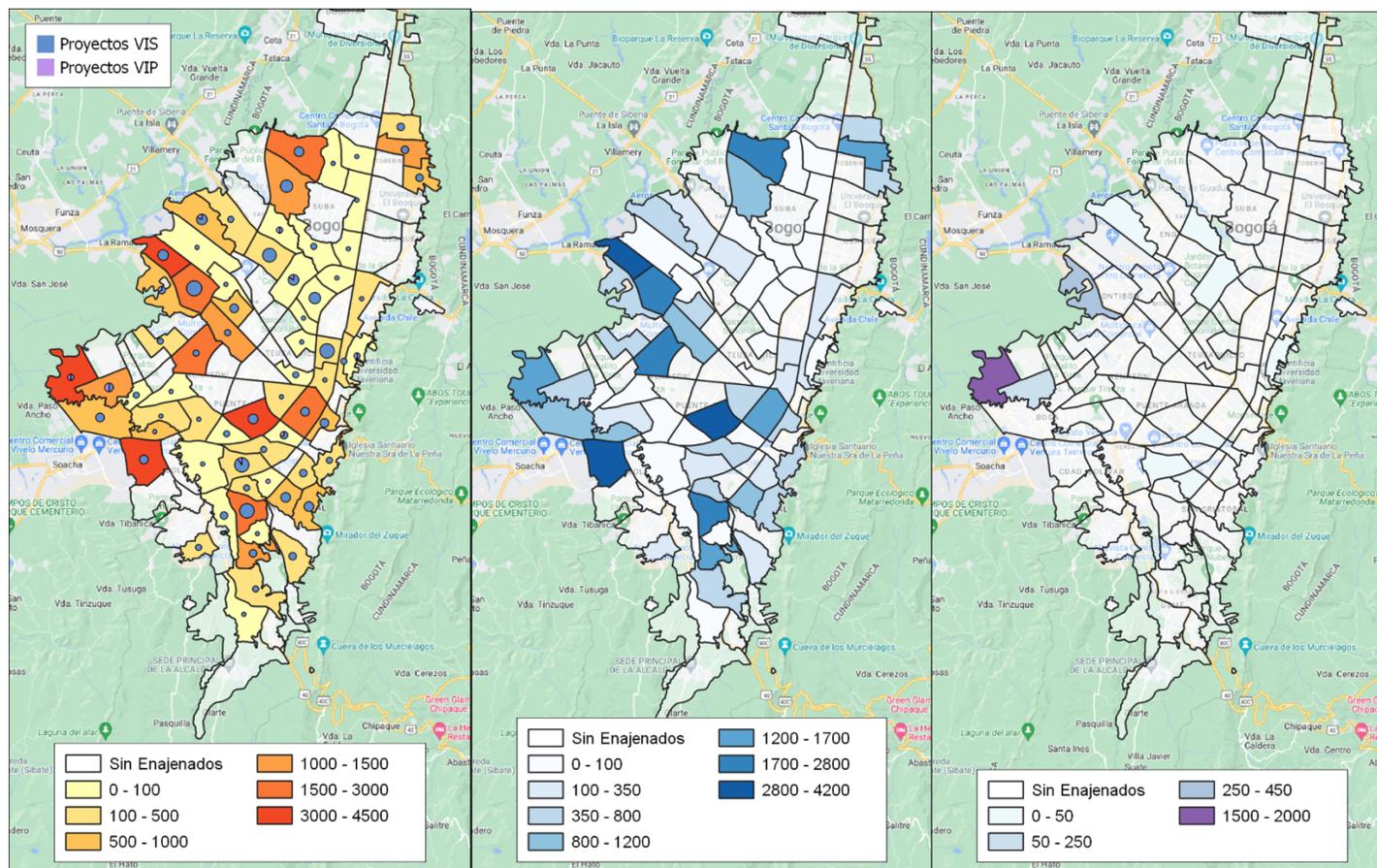
Por otra parte, en el periodo 2020 – 2022 (Ilustración 24) se observa la enajenación VIS. en las UPZ Ismael Perdomo, Fontibón San Pablo y Ciudad Montes de 2.800 a 4.200 unidades enajenadas En las UPZ Castilla, Fontibón, Suba y Marruecos se encuentran de 1.700 a 2.800 unidades. En las UPZ Danubio, Sabana, la Uribe y Tintal Sur se presentan de 1.200 a 1.700 unidades enajenadas. La VIS en este periodo aparece en nuevas zonas, como las UPZ Fontibón y Ciudad Montes, pero permanece la UPZ Ismael Perdomo dentro de las que más tiene enajenación de VIS.

Sobre la enajenación de VIP, en la UPZ Tintal Sur se observa un rango de 1.500 a 2.000 unidades enajenadas En la UPZ Zona Franca se encuentran de 250 a 450 unidades enajenadas. En la UPZ Bosa Occidental hay de 50 a 250 unidades enajenadas. Se consolida la UPZ Tintal Sur como la zona donde más se enajena VIP por el desarrollo del Planes Parciales como el Recreo, Bosa 37, la Pradera y Campo Verde en un suelo económico y cuestionado por el posible riesgo de inundación causado por la confluencia del río Tunjuelo con el río Bogotá.

En este periodo se expide el nuevo POT mediante el Decreto 555 del 29 de diciembre de 2021. No obstante, estuvo suspendido y su implementación, solo empezó a aplicarse hasta ahora, razón por la cual los datos hasta 2022 aún obedecen a la norma urbanística del decreto 190 de 2004 y sus decretos reglamentarios.

Capítulo 4

Ilustración 24. Localización de los predios de enajenación entregados por la SDHT, 2020 – 2022.



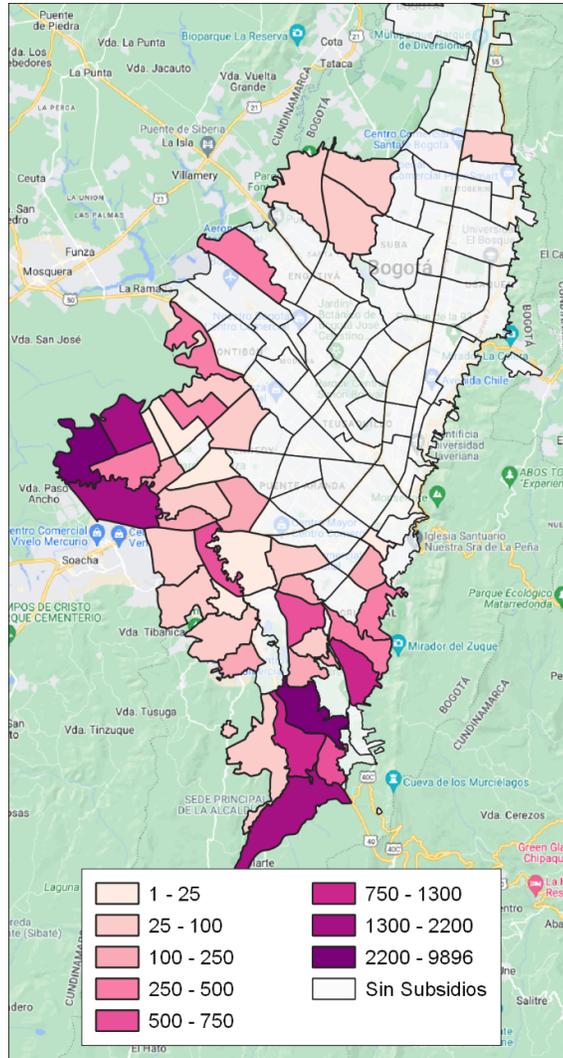
Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de proyectos VIS con permiso de enajenación, Secretaría Distrital del Hábitat, 2023

Los mapas elaborados con los datos sobre viviendas enajenadas VIS y los subsidios asignados evidencian en el territorio lo que se ha expuesto en el presente trabajo. El primer mapa se muestran las viviendas enajenadas con la categoría VIS/VIP en el suelo urbano y se evidencia que la venta se ha dado en casi todo el territorio del suelo urbano distrital.

En el año 2000 se determinó en el POT las zonas de la ciudad donde se programa la construcción de vivienda de interés social. En el mapa 22 se ratifican los programas de vivienda de interés social del Decreto 469 de 2003 que modificó el POT adoptado en el año 2000. La localización de las zonas donde debían ejecutarse los proyectos para VIS fue determinada principalmente por el valor del suelo.

En la siguiente ilustración se observa la asignación de subsidios entre el periodo 2009 a 2022. En ella se identifican las dos UPZ con más subsidios asignados en todo este periodo, las UPZ Tintal Sur y Gran Yomasa, para el rango de subsidios entre 2.200 a 9.896. En el rango de 1.300 a 2.200 subsidios asignados en este periodo de 13 años están las UPZ El Porvenir, Bosa Central y Ciudad Usme. En el rango de 750 a 1.300 subsidios asignados están las UPZ Comuneros y los Libertadores. No se puede hacer el ejercicio de comparación entre enajenaciones y subsidios en el periodo comprendido entre los años 2004 a 2008; el reporte de subsidios obtenido comienza en 2009. En las siguientes ilustraciones segregadas se pueden contrastar los resultados con las ilustraciones segregadas relacionadas con la enajenación de viviendas sociales.

Ilustración 25. Localización de los predios donde se adjudicaron los subsidios, información entregada por la SDHT, Subsidios 2009 – 2022.



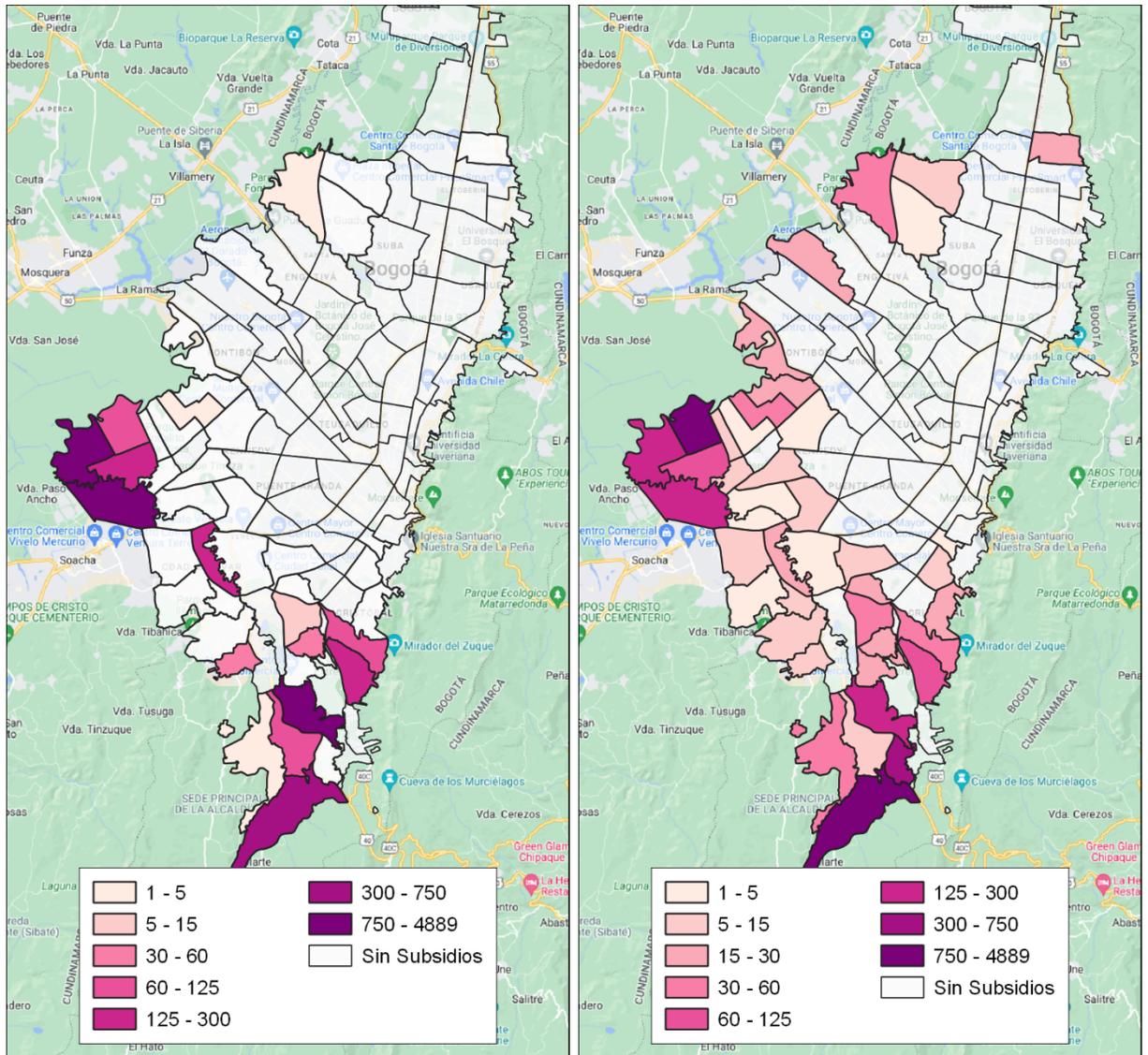
Fuente: Elaboración propia con base en la base de consolidado de subsidios asignados, Secretaría Distrital del Hábitat, 2023

Al desagregar la asignación de subsidios por periodos, 2009-2011, 2012-2015, 2016-2019 y 2020-2022 se observa un comportamiento que facilita la comparación con los periodos de enajenación. Para el periodo entre 2009 a 2011 (ilustración 26) se tiene que en el rango de 750 a 4.889 subsidios asignados se encuentran las UPZ Tintal Sur, Bosa Central y Gran Yomasa. En el rango de 300 a 750 subsidios asignados está la UPZ Ciudad Usme. Para el rango entre 125 a 300 subsidios asignados están las UPZ Bosa Occidental, Arboleda y

y los Libertadores. Este es el periodo de gobierno de Samuel Moreno, los rangos de subsidios son inferiores a los rangos de enajenación.

Para el periodo entre 2012 y 2015 (ilustración 27) se muestra que en el rango de 750 a 4.889 subsidios asignados se encuentran las UPZ Ciudad Usme y el Porvenir. En el rango de 300 a 750 subsidios asignados se encuentra la UPZ Alfonso López. En el rango de 125 a 300 subsidios asignados se encuentran las UPZ Gran Yomasa, Bosa Central y Tintal Sur. La mayor cantidad de viviendas sociales enajenadas se da en la UPZ el Porvenir, así como la mayor cantidad de subsidios. Lo cual concuerda mejor con la política pública de vivienda social, VIP. Nuevamente se observa que los subsidios no son asignados en las UPZ donde más se enajenan viviendas en este periodo. Los subsidios se asignan principalmente en Usme, pero la enajenación es mayor en Bosa. Además, hay una cantidad importante de ventas en Suba que se entregan sin subsidio.

Ilustración 26. Subsidios asignados 2009 – 2011 (izquierda). Subsidios asignados 2012 – 2015 (Derecha)



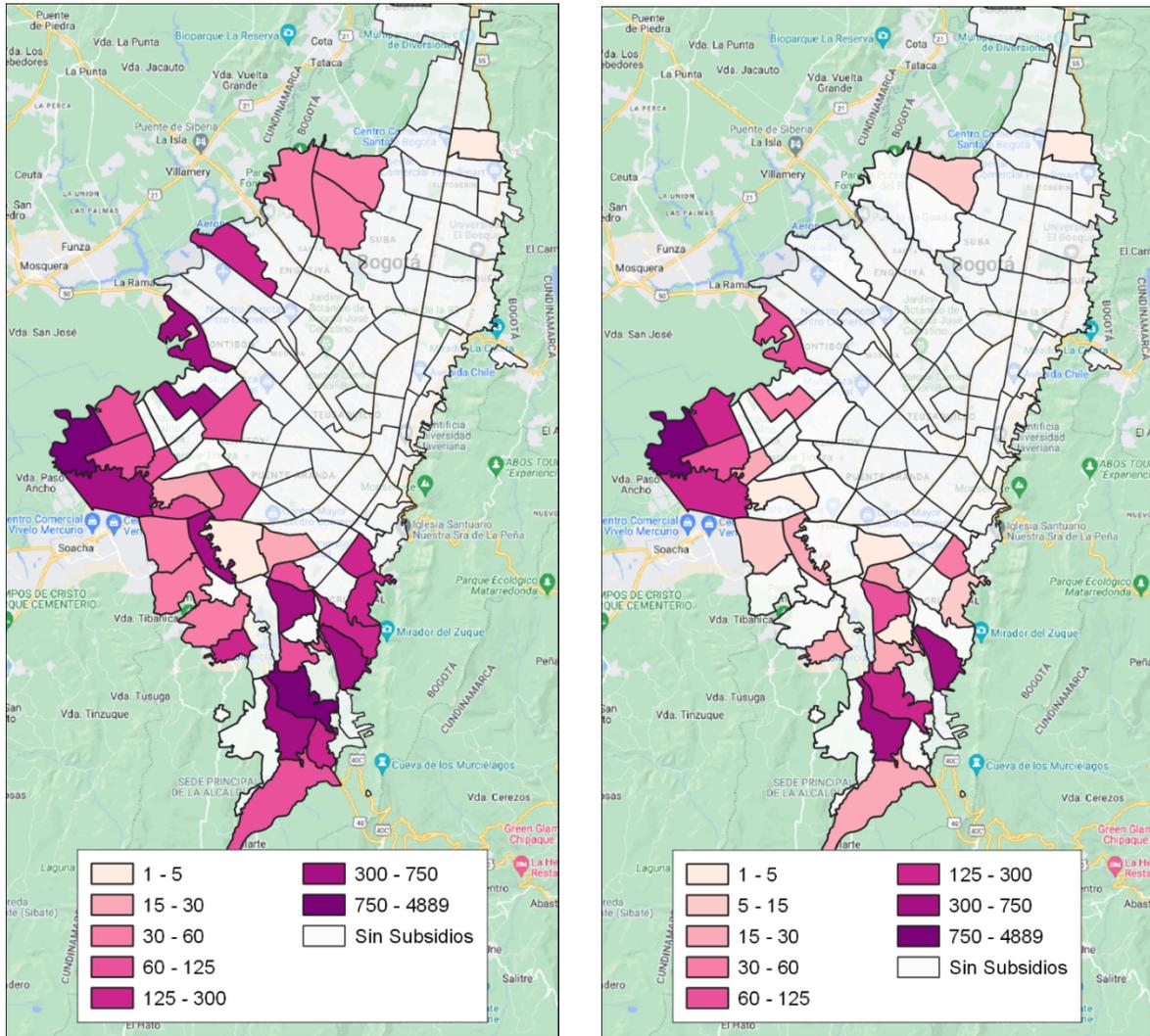
Fuente: Elaboración propia con base en la base de consolidado de subsidios asignados, Secretaría Distrital del Hábitat, 2023

En el periodo 2016 a 2019 (ilustración 28) se observa que la mayor cantidad de subsidios asignados en el rango de 750 a 4.889 se encuentra en la UPZ Tintal Sur. El segundo rango de asignaciones entre 300 a 750 subsidios se encuentran en las UPZ Comuner y los Libertadores. En el rango de 125 a 300 subsidios asignados se encuentran en las UPZ

Gran Yomas, Bosa Central y el Porvenir. La mayor cantidad de subsidios coincide con la zona donde más se enajena VIP, es decir en la UPZ Tintal Sur.

En la misma ilustración se observa lo ocurrido en el periodo 2020 a 2022 que en el rango 750 a 4.889 muestra una asignación de subsidios en las UPZ Tintal Sur y Gran Yomasa. En el rango de 300 a 750 subsidios asignados se encuentran en las UPZ Bosa Central, Calandaima, Zona Franca, Arborizadora, Marruecos, los Libertadores y Comuneros. En el rango de 125 a 300 subsidios asignados se encuentran en las UPZ Alfonso López, La Gloria, San Blas y Sosiego. Igual que en los periodos anteriores, los subsidios se otorgan principalmente en la UPZ Tintal Sur, donde está concentrada la VIP, pero la mayor cantidad de ventas se da en otras UPZ, incluida la de Suba que mantiene ventas de vivienda de interés social sin subsidio.

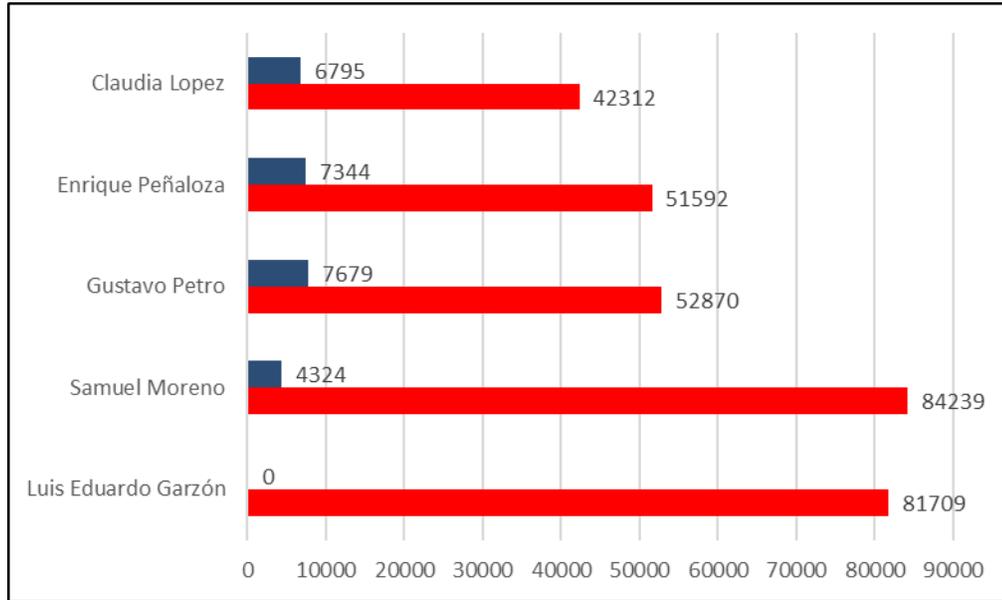
Ilustración 27. Subsidios asignados 2016 – 2019 (izquierda) vs. Subsidios asignados 2020 – 2022 (Derecha)



Fuente: Elaboración propia con base en la base de consolidado de subsidios asignados, Secretaría Distrital del Hábitat, 2023

De la Ilustración 28 cabe resaltar que la enajenación de vivienda de interés social ocurre en las UPZ de la periferia caracterizadas principalmente por desarrollos informales y planes parciales con tratamiento de desarrollo. Al revisar el plano se concluye que la producción de vivienda social VIS y VIP se concentró en el suroccidente de la ciudad, la vivienda social prioritaria en la zona norte, concentrada en una sola UPZ, Suba, con muy baja asignación de subsidios. La siguiente tabla ilustra gráficamente el resultado de los números presentados:

Ilustración 28. Comparativo entre proyectos enajenados de VIS/VIP nueva y subsidios distritales asignado 2009 – 2022



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría Distrital del Hábitat, 2022.

Nota: * los cero datos de subsidios en el periodo de Luis Eduardo Garzón es porque no se registraron datos.

*** Los proyectos enajenados graficados obedecen a la depuración realizada de los 319.582 registrados en la base de datos suministrado por la Secretaría Distrital del Hábitat (ver tabla 34).

Esta Ilustración muestra un dato interesante, el porcentaje de subsidios en cada UPZ con respecto a las viviendas enajenadas. Esta información corresponde a la relación porcentual señalada en el rango de 60% a 98% de subsidios asignados, ocurre en la UPZ Lucero que no había figurado dentro de las UPZ con mayor cantidad de subsidios, ni de enajenaciones. Esto ocurre porque con el hecho de una sola enajenación realizada y que haya sido subsidiada, el dato sería equivalente al 100%. Sin embargo, el mapa sirve para confirmar las UPZ con mayor cantidad de enajenaciones y la relación porcentual de los subsidios asignados. Así, en el rango de 30% a 60% se encuentran las UPZ Tintal Sur, Ciudad Usme, Comuneros, Gran Yomasa, Los Libertadores y la Gloria. En el rango de 10% a 30% tenemos las UPZ Bosa Central, Kennedy Central, el Tesoro, Diana Turbay, San Blas, Sosiego y las Cruces. Y la UPZ el Porvenir, que también está en rangos altos de asignación de subsidios solo está en el rango de 10% a 30% en relación con las viviendas sociales que se enajenaron en esta UPZ.

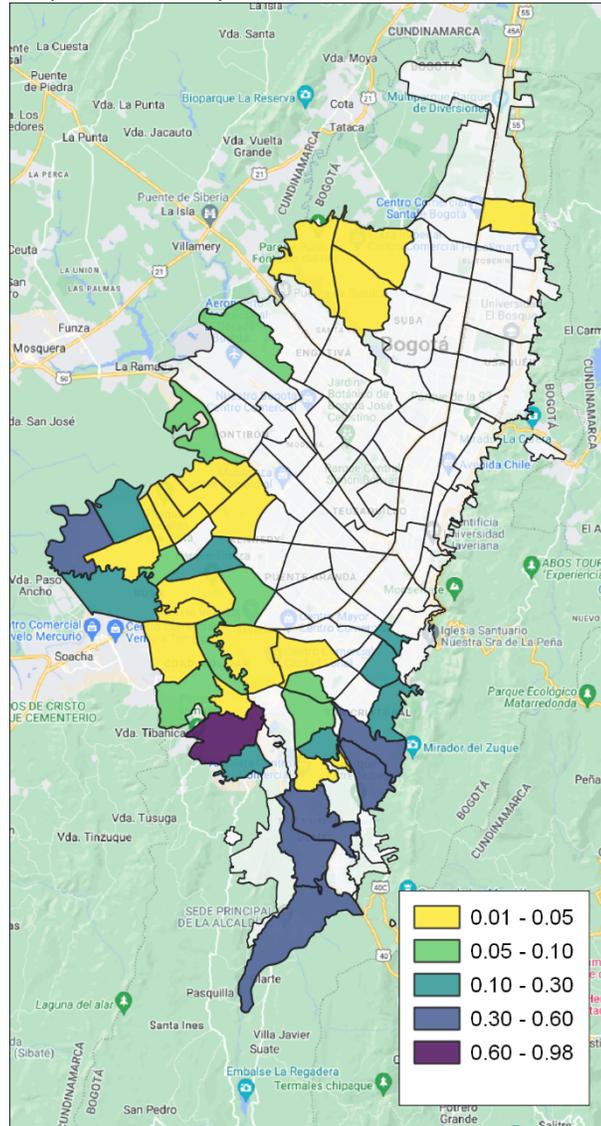
En el plano compilatorio de los suelos donde se asignaron los subsidios para adquisición de vivienda nueva se evidencia alguna coincidencia con las bolsas de suelo programado para vivienda social del mapa 22 del Plan de Ordenamiento Territorial (Ilustración 25). No obstante, por fuera de las zonas señaladas en el POT, se observa la asignación de subsidios hacia el norte, con una considerable asignación de subsidios en la zona occidental de las localidades de Engativá y Suba y en la localidad de Usaquén se registra una menor proporción de subsidios asignados. Cabe recordar que los reglamentarios del POT cambiaron la territorialización de la producción de VIS/VIP al convertirlo en una obligación urbanística en diferentes sectores de la ciudad, política desarrollada principalmente en los periodos de 2012 – 2015 y 2016 - 2019.

A pesar de que la Secretaría Distrital de Hábitat no tiene registro de la totalidad de proyectos VIS en tratamiento de renovación urbana, se observa que la producción de VIS se realiza en casi todo el territorio, por fuera de las áreas determinadas en el POT para vivienda social; además, como se demostró en el aparte anterior, esta oferta de VIS es adquirida sin subsidios. Esto ratifica que el suelo determinado en el POT se desarrolló en este producto inmobiliario y que la vivienda social producida por fuera de las zonas asignadas en el POT para VIS no necesariamente llega a las familias más necesitadas.

La cantidad de viviendas enajenadas entre el 2004 y el 2022 es de 312.722 unidades. Este dato no incluye varios proyectos en el tratamiento de renovación urbana. Puesto que no se tiene el registro de los subsidios durante este periodo, sino a partir del 2009, a la cantidad de viviendas enajenadas se restó las que se vendieron en el periodo de Luis Eduardo Garzón entre 2004 a 2008.

En total 231.013 unidades de Vivienda Social se enajenaron desde el 2009 hasta el 2022 y los subsidios registrados específicamente corresponden a 26.142 familias beneficiadas para compra de vivienda nueva. Con estos datos se determina que solo el 11% de las viviendas de interés social VIS/VIP llegan a los hogares con menores ingresos. Así que el 89% de la VIS/VIP llega a hogares que no son objeto de la política pública de vivienda.

Ilustración 29. Localización de la relación entre subsidios asignados y proyectos con permiso de enajenación (2009 – 2022).



Fuente: Elaboración propia con base en la base de consolidado de subsidios asignados y proyectos con permiso de enajenación, Secretaría Distrital del Hábitat, 2023

En las ilustraciones precedentes se muestra que la enajenación de VIS se realizó en toda la ciudad. Lo importante de esta ilustración, es que muestra solo las zonas en que se asignaron subsidios, es decir en la periferia donde, ha sido desplazada la población con menores ingresos. Luego es dado pensar que en las demás UPZ de la ciudad, especialmente la que tienen estratificación 4, 5 y 6, la enajenación se orientó a hogares con mejores ingresos que no requerían subsidio, ni hacían parte de la caracterización que realiza la SDHT sobre familias de escasos recursos, ni las que el DANE muestra en el territorio como hogares en condición de pobreza. Se aprovechó las ventajas para

producción de vivienda social, que mediante licenciamiento directo genera una rápida rotación que permite precios en el rango que las define como VIS, pero que por su reducido tamaño mantiene altos precios para el metro cuadrado de venta.

La Tabla 40 muestra el número de los subsidios graficados en los mapas por cada periodo de alcaldía. No se registra información del periodo 2004-2008. De los 40.296 subsidios señalados en la tabla “subsidios distritales asignados por año y por modalidad 2009 -2022”, se descontaron 491 subsidios para adquisición de vivienda usada y los 92 subsidios de construcción en sitio propio, para un total de 39.713 subsidios distritales destinados a la adquisición de vivienda nueva. No fue posible la georreferenciación del total de 39.713 subsidios por falta de información; solo se pudieron georreferenciar 26.142 subsidios que equivalen al 65.82 % de subsidios para obra nueva. No obstante, este dato comparado con las 319.582 unidades enajenadas para vivienda social y de las cuales se georreferenciaron 311.520 unidades, muestra el gran desequilibrio que existe entre la producción de vivienda nueva señalada en las licencias como vivienda social y el número de subsidios asignados por el gobierno distrital de Bogotá.

Tabla 40. Subsidios distritales asignados por periodo de alcaldía. 2009 - 2022

NOMBRE UPZ	Total Subsidios graficados Asignados	Subsidios graficados alcaldía Samuel Moreno	Subsidios graficados alcaldía Gustavo Petro	Subsidios graficados alcaldía Enrique Peñalosa	Subsidios graficados alcaldía Claudia López
PATIO BONITO	2	2	0	0	0
LAS CRUCES	4	4	0	0	0
VENECIA	5	2	0	0	3
KENNEDY CENTRAL	8	8	0	0	0
SAN FRANCISCO	11	11	0	0	0
LAS MARGARITAS	13	13	0	0	0
VERBENAL	26	20	0	4	2
TINTAL NORTE	28	28	0	0	0
TIMIZA	29	5	0	2	22
QUIROGA	33	13	0	2	18
MONTE BLANCO	36	33	3	0	0
EL RINCON	37	5	0	0	32
LUCERO	43	11	0	0	32
JERUSALEM	50	4	0	0	46

NOMBRE UPZ	Total Subsidios graficados Asignados	Subsidios graficados alcaldía Samuel Moreno	Subsidios graficados alcaldía Gustavo Petro	Subsidios graficados alcaldía Enrique Peñalosa	Subsidios graficados alcaldía Claudia López
ISMAEL PERDOMO	56	15	0	7	34
SUBA	65	13	0	15	37
CASTILLA	73	4	0	0	69
DIANA TURBAY	86	22	60	4	0
TIBABUYES	93	52	1	0	40
CARVAJAL	102	10	0	0	92
APOGEO	111	4	0	0	107
GRAN BRITALIA	144	6	0	20	118
DANUBIO	156	24	0	30	102
MARCO FIDEL SUAREZ	174	22	0	27	125
SOSIEGO	198	10	0	48	140
EL TESORO	208	7	48	21	132
LA GLORIA	255	49	71	0	135
ENGATIVA	257	16	0	0	241
SAN BLAS	278	19	0	10	249
ZONA FRANCA	430	25	0	61	344
BOSA OCCIDENTAL	454	92	211	83	68
CALANDAIMA	465	59	2	46	358
MARRUECOS	531	45	6	72	408
ALFONSO LOPEZ	615	447	0	0	168
ARBORIZADORA	619	23	210	19	367
LOS LIBERTADORES	1115	70	131	502	412
COMUNEROS	1289	7	116	743	423
CIUDAD USME	1912	1057	744	27	84
BOSA CENTRAL	1967	163	1222	133	449
EL PORVENIR	2037	1592	73	294	78
GRAN YOMASA	2231	148	962	285	836
TINTAL SUR	9896	164	3819	4889	1024
TOTAL	26142	4324	7679	7344	6795

Ilustración 30. Subsidios distritales asignados por UPZ.



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría Distrital del Hábitat

Conclusiones

4. Conclusiones y recomendaciones.

Este estudio se enfocó en analizar el cumplimiento de la implementación del derecho a la vivienda digna en Bogotá en el período de 2004 a 2019, en concordancia con el mandato de la Constitución de Colombia de 1991, a través de los programas establecidos desde el nivel nacional y específicamente Distrital. Se logró evidenciar que a pesar de los notables avances en la reducción del déficit habitacional a nivel global en la ciudad, se encuentra una disonancia entre la oferta de viviendas de interés social nueva y la población que accede a este tipo de viviendas y que puede hacerlo solamente a través de subsidios.

El estudio también destaca el papel del Estado en la orientación y regulación del mercado de viviendas de interés social. A pesar de su papel rector, no se observa una efectiva fiscalización y garantía de que estas viviendas realmente lleguen a quienes más lo necesitan y que los beneficios que el gobierno ha dado a los privados para su producción no se extiendan a los hogares que los requieren en el momento de la adquisición de la vivienda.

De los resultados del presente trabajo se pudo determinar que la política orientada a la vivienda de interés social (VIS) en Colombia busca garantizar la oferta, pero no que las viviendas cumplan con los estándares mínimos en las dimensiones económica, social, cultural y espacial para ser consideradas dignas. Este análisis destacó que no todas las viviendas que se autodenominan VIS y que son producidas por el mercado cumplen con estos criterios. La dignidad de una vivienda no debe estar condicionada únicamente por su precio, sino por su capacidad para satisfacer las necesidades espaciales de cada hogar. Esto planteó una contradicción entre el concepto de vivienda digna y la definición de vivienda de interés social, ya que esta última tiende a igualar a todos los hogares al establecer un valor máximo de 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) y un área mínima, lo que reduce la vivienda digna a una minoría. Las disposiciones de

ordenamiento territorial y los límites de precio y área no han sido suficientes para abordar las necesidades de la mayoría de los hogares de bajos ingresos, que a menudo están compuestos por múltiples miembros con requerimientos específicos.

El Estado ha acudido a diversos mecanismos para promover que el mercado ofrezca vivienda a los hogares con menores recursos, principalmente se destacan la financiación mediante subsidios y el control del precio de la vivienda. Puesto que los subsidios son el mecanismo financiero elegido para las familias de menores ingresos, se usó para determinar la población objetivo de la política pública. Esta población corresponde a los hogares en condición de pobreza que no alcanzan a obtener recursos económicos para obtener un crédito o un mecanismo ofrecido por el mercado para adquirir una vivienda digna, y por lo tanto solo pueden ser financiados mediante subsidios. Además de estas condiciones fijadas por el Estado, están los estímulos tributarios, las normas urbanísticas y los programas de vivienda social que solamente están beneficiando a uno de los actores, los oferentes. Sin embargo, las familias deben seguir recurriendo al crédito, el ahorro y los subsidios.

Sin desconocer la efectiva reducción del déficit de vivienda en Bogotá desde la expedición de la Constitución Política de 1991, en el periodo objeto de estudio se observa la desviación del destino de la VIS, una problemática que se agrava cuando se considera que aproximadamente el 89% de las viviendas producidas bajo el paraguas de los incentivos estatales para VIS no son adquiridas por hogares de menores ingresos.

Los subsidios representan solo el 11% de la producción total, lo que evidencia poca efectividad de la política de vivienda y su capacidad para llegar a quienes más lo necesitan. Ni siquiera de manera indirecta, ya que las viviendas adquiridas por personas con mayores recursos, llegan a la población objetivo mediante el arriendo y este mecanismo no cuenta con incentivos o subsidios específicos para llegar a hogares de menores ingresos.

La territorialización de la distinción entre vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario confirma la alta desviación del destino de la vivienda social. Se observa que la VIS se licencia en todas las localidades de Bogotá, mientras que los proyectos de VIP se concentran en el sur-occidente, especialmente en la UPZ El Tintal. Y es exactamente en los lugares donde se licencia el VIP donde se asignan los subsidios como muestra la

territorialización de estas asignaciones. Esto plantea que solo la VIP cumple los objetivos de la política pública de vivienda, mientras que el gran volumen que se produce de VIS, con los beneficios otorgados por el Estado, realmente llega a hogares que no son objetivo de dicha política. Se consolida una segregación espacial y un beneficio para los promotores de vivienda que pueden construir aprovechando incentivos económicos para ofrecer a un mercado que tiene poder adquisitivo para comprar rápido, sin la tramitología del subsidio, lo que favorece el retorno del dinero a los inversionistas.

Mediante el análisis de la localización territorial, el objeto de este trabajo quedó demostrado que la Vivienda de Interés Social, que no se entregó con subsidios, está localizada en barrios habitados por hogares en zonas categorizadas con estrato 2 y 3, que fueron adquiridas mediante créditos corrientes por dichos hogares que no requerían de subsidio, y posiblemente también por inversionistas que las disponen en el mercado del arriendo. Adicionalmente se identificaron VIS en estratos 4, 5 y 6 que por las características de la forma de ofertar el producto inmobiliario y el tamaño, evidencian que están dirigidas a hogares con alto poder adquisitivo o unipersonales.

La acción del Estado para garantizar la VIS quedó limitada por la Constitución Política a normas, guías y mecanismos de seguimiento, que deja la responsabilidad del cumplimiento efectivo de los objetivos de la política de vivienda en manos del sector privado. Sin embargo, este interpreta estas condiciones desde una perspectiva de rentabilidad distante del propósito de la reducción de inequidades. Este desvío de los objetivos públicos es un patrón recurrente a lo largo de la historia de la política de vivienda en Colombia y debe ser abordado de manera integral.

En este contexto, resulta necesario estudiar las razones detrás de la marcada diferencia en la producción de viviendas VIS en diferentes períodos, tanto el ocurrido antes de la Constitución Política de 1991, como el periodo posterior a ella. A pesar de acciones y enfoques diferentes, la vivienda destinada a los hogares con menores ingresos es adquirida por hogares con mejores ingresos, patrón que se repite de forma independiente a las políticas, mecanismos, condiciones, programas y acciones del Estado. Es fundamental analizar los patrones que llevan a la entrega de viviendas VIS a hogares con mejores recursos que los destinatarios previstos por las políticas de vivienda de interés social.

La financiarización de los créditos y los subsidios y los trámites para la asignación de subsidios, largos y complicados, llevan a que las familias en condiciones menos favorecidas no puedan acceder a vivienda digna. Esto subraya la necesidad de simplificar y agilizar los procedimientos para garantizar que los hogares en condición de pobreza reciban el apoyo cuando más lo necesitan. Fortalecer los sistemas de financiación con mecanismos más creativos que el mero subsidio directo, que transformen fenómenos como la financiarización en instrumentos efectivos para que la VIS llegue a los hogares que la requieren, es el reto que deben enfrentar las administraciones siguientes. Incluso es posible no solo orientar la política en la generación de oferta de vivienda nueva en calidad de propietarios, sino mecanismos de arrendamiento con opción de compra, pueden ser públicos o privados.

La vivienda de interés social en Colombia enfrenta múltiples desafíos que van más allá de los límites de precio y área establecidos. El desafío más importante es la efectividad de la política de vivienda a través de los programas de asignación de subsidios, la intervención de los promotores de vivienda públicos y privados, que debe ser activa y articulada para garantizar que se satisfagan las necesidades que requiera cada grupo familiar. Fue un logro que la producción de VIS se haya dado fuera de los límites programados en el POT, ahora el objetivo debe ser que para la población a la cual está destinada tenga acceso a ella.

Anexo A: Tabla de Reglamentación de los Planes de Desarrollo Nacional en temas de subsidios.

1991	CESAR GAVIRIA	CONSTITUCIÓN POLÍTICA		ARTÍCULO 51: 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.	
		Ley	3	1991	Ley de vivienda
1997	ERNESTO SAMPER PIZANO	Ley	387	1997	Medidas sobre prevención desplazamiento forzado. Las entidades territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y accederá a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS.

2001	ANDRES PASTRANA ARANGO	Decreto 951 2001	Reglamenta la Ley 3 y 387 en vivienda y subsidios para población desplazada	<p>Artículo 1: Del subsidio familiar de vivienda para población desplazada. Tal como lo establece el artículo 6 de la Ley 3ª de 1991, el Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen en la Ley 3ª de 1991 y aquellas que la modifiquen o adicionen.</p> <p>La población desplazada tendrá acceso al subsidio familiar de vivienda en las condiciones que se establecen en la presente subsección</p>
2002	ALVARO URIBE VÉLEZ - hacia un Estado comunitario - LEY 812 2003 - 2002 - 2006	Decreto 3111 2004	Reglamenta la Ley 3 de 1991, ley 708 de 2001 y 812 de 2003, modifica el Decreto 951 de 2001	<p>SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN ESPECIE Y SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA POR HABILITACIÓN DE TÍTULOS.</p> <p>Art 2, literal f: (modificado por el art 12 del Decreto Nacional 4429 de 2005): Para la asignación de los subsidios se dará prioridad a los hogares considerados como vulnerables, en especial los conformados por población desplazada por la violencia; víctimas de atentados terroristas o de desastres naturales; vinculados en programas de reubicación; hogares conformados por personas vinculadas a los programas de reinserción; familias localizadas en zonas críticas donde se implemente el Programa de Seguridad Democrática y a los proyectos que se adelanten mediante mecanismos de autogestión.</p> <p>Artículo 6: Habilitación legal de títulos. Se entiende cómo subsidio familiar de vivienda mediante la habilitación legal de títulos de que trata el artículo 5 de la Ley 3ª de 1991, la opción legal que faculta al tenedor de una vivienda de interés social a acceder al derecho de dominio de la misma, mediante resolución administrativa debidamente registrada, cuando esta se construyó ocupando un predio de propiedad de una entidad pública u ocupando un predio de propiedad privada y este fue adquirido posteriormente por una entidad pública, quedando con la calidad de un bien fiscal que permite la legalización del predio en cabeza de ese tenedor.</p>

	<p>Decreto 973 2005</p>	<p>por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. El presente decreto reglamenta el subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero o en especie para áreas rurales.</p> <p>Artículo 2°. Instrumentos de la política de vivienda de interés social rural. La intervención del Gobierno Nacional se dirige a facilitar una solución de vivienda de interés social rural a hogares rurales de escasos recursos económicos, por medio de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, otorgado a través del Banco Agrario de Colombia S. A. o la entidad que el Gobierno Nacional determine y a través de las Cajas de Compensación Familiar.</p> <p>Igualmente, dicha intervención se hace mediante la aprobación de recursos de crédito para la vivienda rural, provenientes del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro. (....)</p> <p>Artículo 7°. Valor del subsidio. Para las soluciones de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, el monto del Subsidio será entre diez (10) y doce (12) salarios mínimos mensuales legales vigentes y para la construcción en sitio propio o adquisición de vivienda nueva, será entre doce (12) y dieciocho (18) salarios mínimos mensuales legales vigentes, smmlv. Para las soluciones de vivienda desarrolladas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el valor del subsidio será como máximo de dieciocho (18) salarios mínimos mensuales legales vigentes, smmlv; el valor final de la vivienda no podrá superar los ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos mensuales legales vigentes, smmlv y solo será aplicable para soluciones de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico.</p>
	<p>Decreto 2100 2005</p>	<p>por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Decreto 951 del 24 de mayo de 2001.</p>	<p>Modifica el artículo 13 del Decreto 951 de 2001 sobre las condiciones especiales de subsidio de vivienda para arrendamiento.</p>

	Decreto	2480	2005	se establecen las condiciones de postulación, asignación y aplicación del subsidio familiar de vivienda urbana y rural que se otorga por el Fondo Nacional de Vivienda y el Banco Agrario de Colombia S. A	<p>SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA HOGARES AFECTADOS POR SITUACIÓN DESASTRES, SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA O EMERGENCIAS POR EVENTOS DE ORIGEN NATURAL</p> <p>Artículo 1: Campo de aplicación. (modificado por el art 1 del Decreto Nacional 4587 de 2008). La presente subsección se aplica a los procesos de postulación, asignación y aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda Urbano y Rural que otorga, respectivamente, el Fondo Nacional de Vivienda y el Banco Agrario de Colombia S.A., para la atención de hogares que han perdido la totalidad de su vivienda o esta ha sido afectada cómo consecuencia de una situación de desastre, calamidad pública o emergencia, debiendo para el efecto estar debidamente incluidas en los censos oficiales que con ocasión de estos hechos emita el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres, avalados por el Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres y refrendados por la Dirección de Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior.</p>
--	---------	------	------	--	--

<p>2005</p>		<p>Decreto 4429 2005</p>	<p>Se establecen los criterios para el otorgamientos de subsidios familiares de VIS a cargo de los recursos de la Bolsa única Nacional</p>	<p>SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA AFECTADOS POR ATENTADOS TERRORISTAS, SITUACIÓN DE DESASTRES O CALAMIDAD PÚBLICA. Artículo 1: modifica los montos de subsidio (...)</p> <p>Artículo 13: Subsidio para poseedores afectados por atentados terroristas. Los hogares afectados por un atentado terrorista, que ostenten a título de posesión el predio afectado, podrán postularse a un subsidio familiar de vivienda en la convocatoria que para el efecto adelante el Fondo Nacional de Vivienda, siempre y cuando demuestren que tienen el inmueble en forma quieta, pacífica e ininterrumpida en los términos de la legislación civil, y lo constaten por cualquiera de los medios probatorios que la misma prevé.</p> <p>El otorgamiento del subsidio familiar de vivienda no conlleva pronunciamiento alguno sobre la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble al cuál se le aplique el subsidio.</p>
<p>2006</p>	<p>ALVARO URIBE VÉLEZ - Estado Comunitario: desarrollo para todos- LEY 1151 DE 2007 (julio 24)- 2006 - 2010</p>	<p>Decreto 1694 2007</p>	<p>se establecen condiciones de postulación, asignación y desembolso del subsidio familiar de vivienda urbano para hogares afiliados a las Cajas de Compensación Familiar,</p>	<p>A familias afectados por situación de desastre, situación de calamidad pública o emergencias que se presenten o puedan acaecer por eventos de origen natural y para aquellos que por causa de estas situaciones queden en condiciones de alto riesgo no mitigable.</p> <p>ARTÍCULO 1. Objeto. La presente subsección reglamenta el proceso de postulación, asignación y desembolso del subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas, que otorgan las Cajas de Compensación Familiar obligadas a constituir FOVIS para la atención prioritaria de los hogares afiliados que han perdido la totalidad de su solución de vivienda o que esta haya sido afectada cómo consecuencia de una situación de desastre, calamidad pública o emergencias que se presenten o puedan acaecer por eventos de origen natural y para aquellos que por causa de estas situaciones queden en condiciones de alto riesgo no mitigable.</p>

	Ley	1148	2007	por medio de la cual se modifican las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000	Artículo 4: Los hogares conformados por los concejales de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000, podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia, en cualquiera de sus modalidades sin que requieran demostrar ahorro previo.
	Decreto	4466	2007	por el cual se reglamentan la Ley 3ª de 1991, los artículos 83 y 86 de la Ley 1151	<p>Artículo 1°. Definiciones. Para efectos de la aplicación del presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>1.1. Vivienda de Interés Social (VIS). Es la solución de vivienda cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smlmv).</p> <p>1.2. Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP). Es la solución de vivienda cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv).</p> <p>Artículo 2°. Valor del Subsidio Familiar de Vivienda Urbano (SFV). (...)</p>
	Decreto	740	2008	por medio del cual se reglamentan los artículos 4°, 5° y 6° de la Ley 1148 de 2007	<p>ARTÍCULO 1. Campo de aplicación. La presente sección se aplica al proceso de asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social urbano, que otorgan el Fondo Nacional de Vivienda y las Cajas de Compensación Familiar, para atender al hogar que tenga como miembro a concejales que pertenezcan a municipios de categorías 4, 5 y 6, según lo dispuesto en la Ley 617 de 2000; priorizando la asignación de los subsidios a los concejales de los municipios de categoría sexta, siempre y cuando exista disponibilidad de recursos.</p> <p>En todo caso, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1151 de 2007, las entidades públicas, incluidas las entidades territoriales, sólo podrán invertir recursos en vivienda de interés social prioritario.</p>

	<p>Decreto 2778 2008</p>	<p>se reglamenta el acceso al subsidio familiar de VIS urbano para hogares que desarrollan actividades de recuperación, tratamiento y aprovechamiento de residuos reciclables.</p>	<p>ARTÍCULO 1. Beneficiarios. Podrán ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda de interés social urbano de que trata la presente sección, los hogares conformados por dos o más personas que integren el mismo grupo familiar, cuando al menos uno de sus miembros desarrolle actividades de recuperación, tratamiento o aprovechamiento de residuos reciclables, perteneciendo a Cooperativas de Trabajo Asociado u otro tipo de grupos y asociaciones reconocidas por la ley que tengan una existencia mínima de tres años, cuyo objeto único sea la recuperación, el tratamiento y el aprovechamiento de residuos reciclables (RECICLADORES)</p>
	<p>Decreto 4587 2008</p>	<p>por el cual se modifican los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 7° del Decreto 2480 de 2005, 2° y 4° del Decreto 1694 de 2007 y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Artículo 1: Campo de aplicación. El presente decreto se aplica a los procesos de postulación, asignación y aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda Urbano y Rural que otorgan, respectivamente, el Fondo Nacional de Vivienda y el Banco Agrario de Colombia S.A., para la atención de hogares que han perdido la totalidad de su vivienda o esta ha sido afectada como consecuencia de una situación de desastre, calamidad pública o emergencia, debiendo para el efecto estar debidamente incluidas en los censos oficiales que con ocasión de estos hechos emita el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres, avalados por el Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres y refrendados por la Dirección de Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior y de Justicia.</p>

				<p>se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. El presente decreto tiene por objeto reglamentar el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, conforme a lo dispuesto en las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002, 1114 de 2006 y 1151 de 2007. Se aplica a entidades que administren recursos del Presupuesto Nacional o recursos parafiscales con destino al subsidio anteriormente mencionado.</p> <p>Artículo 11. Criterios y reglas de distribución de los recursos. Durante el primer trimestre de cada año el Fondo Nacional de Vivienda determinará, mediante resolución motivada, la distribución de los recursos destinados al otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social.</p> <p>Para efectos de lo anterior, del total de los recursos apropiados determinará, en primer término, el monto de aquellos recursos que destinará al otorgamiento de subsidios para la población considerada como vulnerable o especial, conforme a la normatividad vigente aplicable a la materia. Igualmente, señalará los recursos que serán destinados a la atención de los diferentes procesos establecidos en la normatividad vigente para la asignación del subsidio familiar de vivienda. Esta distribución se hará mediante resolución expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y será publicada en el Diario Oficial.</p>
--	--	--	--	--	---

	<p>Decreto 3450 2009</p>	<p>“Por el cual se reglamenta el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda vinculado a Macroproyectos de Interés Social Nacional.”</p>	<p>ARTÍCULO 1°. Subsidio Familiar de Vivienda vinculado a Macroproyectos de Interés Social Nacional. El Subsidio Familiar de Vivienda que reglamenta el presente decreto se otorga únicamente para la adquisición de vivienda nueva en los Macroproyectos de Interés Social Nacional que sean adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.</p> <p>ARTÍCULO 2°. Recursos aportados a los Macroproyectos de Interés Social Nacional. El Fondo Nacional de Vivienda "Fonvivienda" y las entidades públicas legalmente habilitadas para tal efecto, podrán destinar recursos para la ejecución de los Macroproyectos de Interés Social Nacional, transfiriéndolos a los patrimonios autónomos que se constituyan para el manejo de estos, mediante la celebración de contratos de fiducia mercantil, la firma de convenios o a través de resolución de asignación. Los recursos así otorgados serán posteriormente individualizados a favor de los hogares que cumplan con las condiciones establecidas en la ley y en el presente decreto, a título de Subsidio Familiar de Vivienda, mediante acto administrativo que no generará ejecución presupuestal.</p>
--	--------------------------	--	--

				<p>Mejoramiento de vivienda. Artículo 6°. Modifíquese el párrafo 3° del artículo 17 del Decreto 2190 de 2009, el cual quedará así: En las modalidades de adquisición de vivienda nueva o usada, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, establecidas por el presente decreto, no podrá existir elegibilidad de un plan de vivienda, o aplicarse el subsidio, cuando las unidades habitacionales se localicen en:</p> <ul style="list-style-type: none"> i). Barrios no legalizados por el respectivo municipio; ii). Zonas de alto riesgo no mitigable; iii). Zonas de protección de los recursos naturales; iv). Zonas de reserva de obra pública o de infraestructuras básicas del nivel nacional, regional o municipal; v). Áreas no aptas para la localización de vivienda, de acuerdo con los planes de ordenamiento territorial. <p>Para los procesos de Habilitación Legal de Títulos reglamentados por el Decreto 3111 de 2004 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, se aplicará lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 1100 de 2008.</p>
--	--	--	--	--

<p>2009</p>		<p>Decreto 4911 2009</p>	<p>por el cual se modifican los artículos 2°, 5°, 8°, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 2° del Decreto 951 de 2001, el cual quedará así: "Artículo 2°. Otorgantes del Subsidio. Serán otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este decreto, el Fondo Nacional de Vivienda y el Banco Agrario".</p> <p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 5° del Decreto 951 de 2001, el cual quedará así: "Artículo 5°. Aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda. El Subsidio Familiar de Vivienda otorgado a la población en situación de desplazamiento, podrá ser aplicado, tanto en suelo urbano como en suelo rural, en las siguientes modalidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejoramiento de vivienda para hogares propietarios, poseedores u ocupantes. 2. Construcción en sitio propio para hogares que ostenten la propiedad de un lote de terreno en suelo urbano. Para la modalidad de construcción en sitio propio en suelo rural se regirá por las normas señaladas en el párrafo. 3. Adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad. 4. Arrendamiento de vivienda, para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad. <p>Parágrafo. Los Subsidios Familiares de Vivienda asignados por el Banco Agrario se regularán por lo dispuesto en los Decretos 973 y 2675 de 2005 y sus modificaciones".</p>
-------------	--	--------------------------	--	--

				<p>Artículo 1°. Objeto. El presente decreto reglamenta el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero o en especie para áreas rurales como instrumento para facilitar una solución de vivienda a hogares de escasos recursos económicos.</p> <p>Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente reglamentación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural tiene cobertura nacional y se aplicará a todas las zonas definidas como suelo rural en los Planes de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con lo establecido en la Ley 388 de 1997, o en las normas que la modifiquen, sustituyan, adicionen o complementen.</p> <p>Parágrafo. Para los efectos de este decreto, cuando se haga referencia al Plan de Ordenamiento Territorial, se entenderá que comprende sin distinción alguna, todos los tipos de planes previstos en el artículo 9° de la Ley 388 de 1997 o en las normas que la modifiquen, sustituyan, adicionen o complementen. (...)</p> <p>Artículo 12. Valor del subsidio. El monto del subsidio en la modalidad de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, de la que trata el artículo 15 del presente decreto, será entre doce (12) y catorce (14) salarios mínimos mensuales legales vigentes - smmlv, según, la estructura financiera propuesta por la Entidad Oferente.</p> <p>El monto del subsidio en las modalidades de construcción y adquisición de vivienda nueva, de que tratan los artículo 16 y 17 del presente decreto, será entre quince (15) y diecinueve (19) salarios mínimos mensuales legales vigentes - smmlv, según la estructura financiera propuesta por la Entidad Oferente.</p>
Decreto	1160	2010	<p>Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007, en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005.</p>	

2010	JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN - PROSPERIDAD PARA TODOS - LEY 1450 DE 2011 (Junio 16) - 2010 - 2014	Decreto	2080	2010	Por el cual se modifican los artículos 74,75 y 76 del Decreto 2190 de 2009 y se establece un régimen de transición para el aumento del valor de los subsidios familiares de vivienda de interés social otorgados por las Cajas de Compensación Familiar.	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 74 del Decreto 2190 de 2009, el cual quedará así: "Artículo 74. Promoción de oferta de vivienda de interés social con recursos del Fovis. Se entenderá por promoción de oferta de vivienda de interés social, el conjunto de actividades que adelanten las Cajas de Compensación Familiar para:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Desarrollar proyectos de vivienda de interés social contratando la construcción con constructores privados, públicos, Organizaciones No Gubernamentales u Organizaciones Populares de Vivienda; b) Financiar oferentes de proyectos y programas de vivienda de interés social en las condiciones que establezca el Consejo Directivo de la respectiva Caja y otorgar créditos hipotecarios y microcréditos para adquisición de vivienda de interés social, en las condiciones establecidas en la Ley 546 de 1999 y demás normas vigentes sobre la materia; c) Adquirir proyectos de vivienda de interés social; d) Comprar y adecuar lotes para adelantar proyectos de vivienda de interés social; e) Destinar recursos en Programas Integrales de Renovación y Redensificación Urbana." <p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 75 del Decreto 2190 de 2009, el cual quedará así: "Artículo 75. Recursos para promoción de oferta. Las Cajas de Compensación Familiar podrán destinar hasta el cuarenta por ciento (40%) por ciento de la proyección total de los recaudos de aporte del Fovis destinados al Subsidio Familiar de Vivienda, incluyendo los rendimientos y reintegros por renunciaciones y vencimientos, para desarrollar el conjunto de actividades de que trata el artículo 74 del presente decreto, según la normativa vigente sobre la materia.</p>
------	--	---------	------	------	--	---

				<p>Decreto 4729 2010</p> <p>Por el cual se modifica el artículo 14 del Decreto 951 de 2001, modificado por el artículo 5° del Decreto 2675 de 2005 y el artículo 5° del Decreto 4911 del 16 de diciembre de 2009.</p> <p>Artículo 1: Valor del subsidio. Para la población en situación de desplazamiento el valor del subsidio familiar de vivienda asignado por el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda– aplicable tanto en suelo urbano, (...)</p> <p>Parágrafo 1°. Los hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda asignado a la población en situación de desplazamiento por el Fondo Nacional de Vivienda que al 16 de diciembre de 2009 no lo hubieran aplicado, podrán solicitar el ajuste del subsidio asignado, hasta alcanzar el valor indicado en salarios mínimos mensuales legales en el presente artículo para la respectiva modalidad de adquisición de vivienda nueva, adquisición de vivienda usada, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda. Para efectos del desembolso e independientemente de que los subsidios a los que se refiere el presente artículo hayan sido asignados en años anteriores al 2009, su cuantía será calculada con base en el valor del salario mínimo mensual legal vigente para el año 2009. (...)</p>
--	--	--	--	--

	<p>Decreto Ley 4832 2010</p>	<p>Los hogares que con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto-ley 4832 de 2010 hayan sido beneficiados con el subsidio familiar de vivienda de interés social en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas resultaron afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011, o se encuentren ubicados en zonas de riesgo en los términos de esta sección, tendrán derecho a acceder al subsidio familiar de vivienda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto-ley 4832 de 2010, conforme a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En caso de que el Subsidio Familiar de Vivienda otorgado haya sido asignado y legalizado ante el Fondo Nacional de Vivienda antes de la entrada en vigencia del Decreto-ley 4580 de 2010, y la vivienda para la que se asignó dicho subsidio haya sido totalmente destruida por los efectos del fenómeno de La Niña 2010-2011, el hogar tendrá derecho a solicitar el nuevo subsidio por el valor total indicado en el presente artículo. 2. Tratándose de Subsidios Familiares de Vivienda asignados con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto-ley 4580 de 2010 y no legalizados, el hogar beneficiario tendrá derecho a solicitar el ajuste del valor del subsidio asignado hasta alcanzar el monto indicado en el presente artículo para su vinculación a un proyecto de vivienda de los que trata la presente sección.
--	--	---

				<p>PROGRAMA DE MACROPROYECTOS DE INTERES SOCIAL NACIONAL (MISN).</p> <p>Artículo 1. Objetivos. La presente ley tiene por objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Facilitar la ejecución de operaciones urbanas integrales en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, organización y gestión de la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas, los particulares, las autoridades ambientales y las empresas de servicios públicos domiciliarios con la política nacional urbana(...) 2. En desarrollo de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, definir los mecanismos y procedimientos que permitan al Gobierno Nacional en conjunto con las administraciones de los municipios y distritos y, en ejercicio de sus respectivas competencias, promover, formular, adoptar y ejecutar operaciones urbanas integrales eficientes, mediante la figura de Macroproyectos de Interés Social Nacional, (...) <p>Artículo 2. Macroproyectos de Interés social nacional</p> <p>Artículo 22. Funciones del Fondo Nacional de Vivienda</p>
--	--	--	--	---

Ley 1469 2011

por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.

		<p>Decreto 1920 2011</p>	<p>Se reglamenta el Decreto Ley 4832 de 2010</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. Con fundamento en lo dispuesto en el Decreto-ley 4832 de 2010, el presente decreto reglamenta la disposición, asignación y ejecución de recursos que a partir de la celebración por parte del Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, de contratos de fiducia mercantil para la constitución de Patrimonios Autónomos Matrices (PAM), serán direccionados a Patrimonios Autónomos Derivados (PAD) en los que a través de las gerencias integrales de que trata este Decreto se desarrollarán proyectos de vivienda urbana de interés social nueva. Dichos proyectos deberán ser estructurados y/o ejecutados para la atención de vivienda urbana de interés social nueva a los hogares afectados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 y aquellos ubicados en zonas de riesgo en los términos establecidos en el presente decreto(...).</p> <p>Artículo 9. Definición de cupos para los proyectos de vivienda urbana de interés social nueva. El Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA, determinará y comunicará al Patrimonio Autónomo Matriz (PAM) los cupos de recursos para los proyectos que hayan sido previamente viabilizados y calificados conforme a lo dispuesto en los artículos 2.1.1.1.3.3.3 y 2.1.1.1.3.3.4 de la presente sección.</p> <p>Dichos cupos, que se determinarán constituyendo un listado que agrupe los proyectos de vivienda, corresponderán cómo máximo a un monto equivalente al número de viviendas de interés social prioritaria (VIP) nueva para cuya adquisición el Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA, deberá individualizar los subsidios de vivienda de interés social que destinará exclusivamente a los hogares damnificados por el fenómeno de La Niña 2010-2011 y aquellos ubicados en zonas riesgo conforme a la presente sección.</p> <p>Artículo 20. Valor del subsidio familiar de vivienda urbano. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 430 de 2012. La cuantía del subsidio familiar de vivienda que se asignará a los hogares conforme a lo dispuesto en este Decreto será hasta de treinta Salarios Mínimos Legales Mensuales Legales Vigentes (30 smmlv), que deberán ser aplicados bajo la modalidad de adquisición de vivienda nueva.</p>
--	--	--------------------------	--	---

				<p>Modifica el párrafo 3 del artículo 19 y el artículo 20 del Decreto 2190 de 2009. Parágrafo 3°. Una vez que el plan de vivienda reciba su calificación, será incorporado en el Banco de Proyectos Habitacionales de la Entidad Evaluadora, el cual estará disponible en todo momento para que el Fondo Nacional de Vivienda, o la entidad que haga sus veces, lo utilice dentro de los procesos de definición de cupos para los planes de vivienda que se presenten para los Concursos de Esfuerzo Territorial Nacional o Departamental. (...)</p> <p>Artículo 20. Ordenamiento de los planes de soluciones de vivienda. Con base en los resultados de la calificación, el Fondo Nacional de Vivienda o la entidad que haga sus veces, ordenará secuencialmente los planes de vivienda según el concurso al que correspondan, hasta completar un número de unidades equivalente al monto de los recursos disponibles. De esta forma, la cantidad de unidades habitacionales de dichos planes determinará el cupo o número máximo de subsidios que con posterioridad, y conforme a lo dispuesto en el presente decreto, podrán asignarse para los hogares que se postulen para cada uno de ellos. (...)</p>
Decreto	2570	2011	Por el cual se modifica el Decreto 2190 de 2009	
Decreto	156	2012	art 1	

		<p>Decreto 391 2012</p>	<p>por el cual se reglamenta el subsidio familiar de vivienda aplicado a contratos de leasing habitacional destinado a la adquisición de vivienda familiar y se fijan otras disposiciones</p>	<p>SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA APLICADO A CONTRATOS DE LEASING HABITACIONAL</p> <p>Artículo 6°. Aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda. El valor total del subsidio familiar de vivienda asignado en contratos de leasing habitacional debe destinarse a la reducción del valor de la vivienda objeto del contrato de leasing habitacional o al pago de la opción de compra de la misma.</p> <p>El valor de la vivienda será el estipulado en el contrato de leasing habitacional, y se presumirá que el mismo incluye tanto el valor de los bienes inmuebles como los que presten usos y servicios complementarios o conexos a los mismos tales como parqueaderos, depósitos, buhardillas, terrazas, antejardines o patios. El valor consolidado de la vivienda conforme a lo aquí establecido no podrá superar los ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos legales mensuales vigentes, excepto que se trate de programas y/o proyectos de renovación urbana de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley 1450 de 2011, en los cuales podrá ser hasta de ciento setenta y cinco (175) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Parágrafo. En la asignación del subsidio familiar de vivienda en contratos de leasing habitacional para ser destinados al pago de la opción de compra en el contrato de leasing habitacional, la entidad otorgante tendrá en cuenta que tal opción, se haga efectiva en un plazo máximo a un (1) año posterior a su postulación.</p>
--	--	-------------------------	---	---

				<p>Decreto 430 2012</p> <p>por el cual se modifica el artículo 20 del Decreto 1920 de 2011.</p> <p>Modifica el artículo 20 del Decreto 1920 de 2011. Artículo 1: Valor del Subsidio Familiar de Vivienda Urbano. La cuantía del subsidio familiar de vivienda en salarios mínimos mensuales legales vigentes bajo la modalidad de adquisición de vivienda nueva que se asignará a los hogares, será la siguiente:</p> <table> <thead> <tr> <th>Categoría de Municipio.</th> <th>Valor del Subsidio</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Especial y 1</td> <td>hasta 70 smmlv</td> </tr> <tr> <td>2 y 3</td> <td>hasta 55 smmlv</td> </tr> <tr> <td>4, 5 y 6</td> <td>Hasta 45 smmlv</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría de Municipio.	Valor del Subsidio	Especial y 1	hasta 70 smmlv	2 y 3	hasta 55 smmlv	4, 5 y 6	Hasta 45 smmlv
Categoría de Municipio.	Valor del Subsidio											
Especial y 1	hasta 70 smmlv											
2 y 3	hasta 55 smmlv											
4, 5 y 6	Hasta 45 smmlv											

		<p>Decreto 900 2012</p>	<p>Por el cual se modifican parcialmente los Decretos número 2675 de 2005 y 1160 de 2010 y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural.</p>	<p>Artículo 5°. Valor del Subsidio. El monto del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural será el siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En la modalidad de mejoramiento y saneamiento básico, será hasta de dieciséis (16) salarios mínimos mensuales legales vigentes - smmlv. 2. En la modalidad de construcción de vivienda nueva, será de hasta veinticuatro (24) salarios mínimos mensuales legales vigentes- smmlv. 3. El subsidio otorgado por las Cajas de Compensación Familiar para construcción o adquisición de vivienda nueva, será de hasta veinticuatro (24) salarios mínimos mensuales legales vigentes-smmlv".
--	--	-------------------------	--	--

				<p>PROGRAMA DE MACROPROYECTOS.</p> <p>Artículo 1°. Macroproyectos de Interés Social Nacional. Son el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas, definidas de común acuerdo entre el Gobierno Nacional y las administraciones municipales y distritales en el ámbito de sus respectivas competencias, para la ejecución de operaciones urbanas integrales de impacto municipal, metropolitano o regional que garanticen la habilitación de suelo para la construcción de vivienda y otros usos asociados a la vivienda y la correspondiente infraestructura de soporte para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos.</p> <p>Los Macroproyectos de Interés Social Nacional deberán atender de forma preferente el déficit de vivienda de la respectiva entidad territorial, y establecer mecanismos para asegurar que los hogares de menores ingresos y la población vulnerable puedan acceder a las soluciones habitacionales que produzcan los Macroproyectos.</p> <p>Parágrafo. Siempre que en el presente decreto se mencionen los "MISN" o los "Macroproyectos", se entenderá que se trata de los Macroproyectos de Interés Social Nacional a que hace referencia la Ley 1469 de 2011.</p> <p>Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones del presente decreto se aplican al trámite de adopción de los Macroproyectos que tengan por objeto la habilitación de suelo para la construcción de vivienda y otros usos asociados a la misma, en áreas que en virtud de las disposiciones del respectivo Macroproyecto se sometan a tratamientos urbanísticos de desarrollo y de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo.</p>
Decreto	1310	2012	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1469 de 2011 en lo relacionado con los Macroproyectos de Interés Social Nacional.	

		<p>Ley 1537 2012</p>	<p>se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Tambien conocida como la ley lleras o Ley de vivienda VIP.</p> <p>Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene como objeto señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda. (...)</p> <p>Artículo 12. Subsidio en especie para población vulnerable. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</p> <p>Artículo 19. Garantía de la Nación para la financiación de proyecto de vivienda de interés social Prioritario.</p>
--	--	----------------------	---	--

		<p>Decreto 1921 2012</p>	<p>art 1</p>	<p>GENERALIDADES DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE</p> <p>Artículo 1°. Objeto. El presente decreto reglamenta la metodología para la focalización, identificación y selección de los hogares potencialmente beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie (SFVE), así como los criterios para la asignación y legalización del referido subsidio, en el marco del programa de vivienda gratuita dirigido a los hogares de que trata el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.</p> <p>Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie (SFVE): Para efectos de este decreto, este subsidio equivale a la transferencia de una vivienda de interés prioritario al beneficiario.</p> <p>Programa de Vivienda Gratuita: Es el programa que adelanta el Gobierno Nacional con el propósito de entregar viviendas de interés prioritario, a título de subsidio en especie, a la población vulnerable referida en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012. (...)</p>
		<p>Decreto 2164 2013</p>	<p>por el cual se modifica el Decreto número 1921 de 2012.</p>	<p>Artículo 1°. Definiciones: Para los efectos del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie (SFVE): Para efectos de este decreto, este subsidio equivale a la transferencia de una vivienda de interés prioritario al beneficiario.</p> <p>Programa de Vivienda Gratuita: Es el programa que adelanta el Gobierno Nacional con el propósito de entregar viviendas de interés prioritario, a título de subsidio en especie, a la población vulnerable referida en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.</p> <p>Identificación de potenciales beneficiarios: Proceso mediante el cual el DPS determina los potenciales beneficiarios del SFVE teniendo en cuenta los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización determinados en el presente decreto.</p>

	<p>Decreto 2469 2012</p>	<p>por el cual se modifican los artículos 59 y 61 del Decreto número 2190 de 2009.</p>	<p>Artículo 1: Giro anticipado del subsidio. (...) Artículo 2: Giro anticipado del subsidio para proyectos participantes de las bolsas concursables. (...)</p>
	<p>Decreto 126 2013</p>	<p>Por el cual se reglamenta el tratamiento preferente a las madres comunitarias en el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbano.</p>	<p>ARTÍCULO 1. Objeto. La presente sección reglamenta el acceso al subsidio familiar de vivienda de interés social para las madres comunitarias vinculadas a los programas de hogares comunitarios de Bienestar, Famis y Madres Sustitutas, previamente certificadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y afiliadas a las Cajas de Compensación Familiar.</p>

2013		Decreto 156 2013	Por el cual se establece el valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social para Áreas Urbanas y se dictan otras disposiciones.	<p>Artículo 1°. Valor del subsidio familiar de vivienda de interés social para áreas urbanas. El monto del subsidio familiar de vivienda de interés social para áreas urbanas que otorgue el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación en la modalidad de adquisición de vivienda nueva a los hogares beneficiarios a través de las bolsas de recuperadores de residuos reciclables; afectados por situación de desastre, calamidad pública o emergencia; damnificados por atentados terroristas; afectados por el fenómeno de La Niña 2010-2011; hogares en situación de desplazamiento; y Macroproyectos de Interés Social Nacional, podrá ser hasta de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv) (...).</p>
------	--	------------------	---	---

2017	JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN - TODOS POR UN NUEVO PAÍS - LEY 1753 DE 2015 (JUNIO 9) - 2014 - 2018	Decreto 2231 2017	Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015, relativas a la garantía del derecho a la vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado y se dictan otras disposiciones.	<p>"ARTÍCULO 2.1.1.2.1.2.3. Criterios de organización de los grupos poblacionales. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expedirán una resolución conjunta en la que establecerán los órdenes de priorización de los hogares potenciales beneficiarios. Para conformar el listado de potenciales beneficiarios de cada uno de los grupos de población de un proyecto, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expedirá un acto administrativo mediante el cual aplicará dichos órdenes de priorización, según sea el caso, teniendo en cuenta los grupos poblacionales establecidos en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y demás normas que lo desarrollen, modifiquen o adicionen. Para este efecto, el acto administrativo deberá tener en cuenta las siguientes condiciones de los hogares potenciales beneficiarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Población víctima de desplazamiento forzado. b) Población de la Red Unidos. c) Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo. (...)
------	--	-------------------	---	--

2018	IVÁN DUQUE MÁRQUEZ - PACTO POR COLOMBIA; PACTO POR LA EQUIDAD - LEY 1955 (mayo 25) 2019 - 2018 - 2022	Decreto 133 2018	<p>Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en relación con la participación de las Cajas de Compensación Familiar en la asignación de subsidios familiares de vivienda, la expedición de certificaciones de elegibilidad y el otorgamiento de créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones"</p> <p>ARTÍCULO 1. Modificar el numeral 2.4: "2.4. Hogar objeto del Subsidio Familiar de Vivienda. Se entiende por hogar el conformado por una o más personas que integren el mismo núcleo familiar, los cónyuges, las uniones maritales de hecho, incluyendo las parejas del mismo sexo, y/o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del presente artículo."</p> <p>ARTÍCULO 2. Valor del Subsidio Familiar de Vivienda Urbano. El monto del subsidio familiar de vivienda (SFV) urbana se determinará de la siguiente manera:</p> <p>1. El monto del SFV que otorgue el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, en el marco de Concursos de Esfuerzo Territorial Nacional o Departamental, se determinará teniendo en cuenta el puntaje SISBEN vigente del respectivo jefe del hogar postulante, y la modalidad de asignación del SFV, así:</p> <p>a) Adquisición de Vivienda nueva o usada: El valor corresponderá, como máximo, al que se indica en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) en la siguiente tabla: (...)</p> <p>b) Construcción en sitio propio: El valor corresponderá, como máximo, a dieciocho (18) SMMLV.</p> <p>c) Mejoramiento de vivienda: El valor corresponderá, como máximo, a once y medio (11.5) SMMLV.</p> <p>d) Mejoramiento de vivienda saludable: El valor corresponderá, como máximo, a ocho (8) SMMLV.</p>
------	---	------------------	--

	<p>Decreto 867 2019</p>	<p>Por el cual se adiciona el capítulo 7, al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la implementación del programa "Casa Digna, Vida Digna" y se adoptan otras disposiciones</p>	<p>SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN MODALIDAD DE MEJORAMIENTO EN EL MARCO DEL PROGRAMA "CASA DIGNA, VIDA DIGNA"</p> <p>ARTÍCULO 2.1.1.7.1. Aplicación. Lo dispuesto en el presente capítulo aplica solamente a los procesos de asignación y ejecución del subsidio familiar de vivienda para áreas urbanas en la modalidad de mejoramiento a ser otorgado por FONVIVIENDA, en el marco del Programa denominado "Casa Digna, Vida Digna". (...)</p>
--	-------------------------	---	--

2019		Decreto 1533 2019	Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en relación con la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda y se dictan otras disposiciones.	<p>ARTÍCULO 2. Postulantes. Son los hogares que carecen de recursos suficientes para adquirir, construir o mejorar una única solución de vivienda de interés social, cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que cumplan con los requisitos que señalan las leyes vigentes y la presente sección. Para los beneficiarios del subsidio en la modalidad de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra los ingresos totales mensuales no pueden ser superiores al equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Las personas que formen parte de hogares beneficiarios del subsidio podrán postular nuevamente a este, cuando en el futuro conformen un nuevo hogar, siempre y cuando cumplan con las condiciones exigidas para ello. Para el efecto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establecerá las condiciones y requisitos para acreditar tal situación. (...)</p> <p>ARTÍCULO 4. Valor del Subsidio Familiar de Vivienda Urbano. El monto del Subsidio Familiar de Vivienda Urbana se determinará de la siguiente manera:</p> <p>1. El monto del Subsidio Familiar de Vivienda que otorgue el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, se determinará teniendo en cuenta el puntaje SISBEN vigente del respectivo jefe del hogar postulante, y la modalidad de asignación del subsidio familiar de vivienda, así:</p> <p>a) Adquisición de Vivienda nueva o usada: El valor corresponderá, como máximo, al que se indica en salarios mínimos mensuales legales vigentes en la siguiente tabla: (...)</p> <p>b) Construcción en sitio propio: El valor corresponderá, como máximo, a dieciocho (18) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.</p> <p>c) Mejoramiento de vivienda: El valor corresponderá, como máximo, a dieciocho (18) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.</p> <p>d) Arrendamiento y Arrendamiento con Opción de Compra: El valor corresponderá, como máximo, a cero punto seis (0.6) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes por cada canon mensual de arrendamiento hasta por veinticuatro (24) meses.</p>
------	--	-------------------	--	--

Anexo B: tablas de subsidios Bogotá por años asignados por Hábitat en Bogotá

CUADROS POR AÑO DE SUBSIDIOS ASIGNADOS Y TIPO DE PROGRAMA ASIGNADO POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT

AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2004	BOLSA ORDINARIA	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	636
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS CON APLICACIÓN A VIVIENDA GRATUITA	11
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADO POSTERIORMENTE BENEFICIARIO DE VIVIENDA GRATUITA	1
	BOLSA ORDINARIA	ASIGNADOS	1868
	SIN CLASIFICAR	ASIGNADOS	7
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	1113
	BOLSA ORDINARIA	RENUNCIA A LA POSTULACIÓN	4
	BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIA AL SUBSIDIO - PENDIENTE RESTITUCIÓN	1
	BOLSA ORDINARIA	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	46
	BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	10
	BOLSA ORDINARIA	RENUNCIAS AL SUBSIDIO	656
	SIN CLASIFICAR	RENUNCIAS AL SUBSIDIO	9
	BOLSA ORDINARIA	RESTITUCIÓN DE SUBSIDIOS NO APLICADOS	25
	BOLSA ORDINARIA	RESTITUCIÓN SFV COBRO DIRECTO FIDUCIARIA	180
	BOLSA ORDINARIA	RESTITUCIÓN SFV POR INDEMNIZACIÓN	28
	BOLSA DESPLAZADOS	SUBSIDIO REVOCADO	1
	TOTAL		
AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2005	BOLSA ORDINARIA	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	216

BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS CON APLICACIÓN A VIVIENDA GRATUITA	13
BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADO POSTERIORMENTE BENEFICIARIO DE VIVIENDA GRATUITA	1
BOLSA ORDINARIA	ASIGNADOS	608
BOLSA ATENTADOS TERRORISTAS	ASIGNADOS	8
BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	485
BOLSA DESPLAZADOS	PERDIDA DE EJECUTORIEDAD DE ASIGNACIÓN SFV	1
BOLSA ORDINARIA	RENUNCIA A LA POSTULACIÓN	1
BOLSA ORDINARIA	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	1
BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	8
BOLSA ORDINARIA	RENUNCIAS AL SUBSIDIO	215
BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIAS AL SUBSIDIO	2
BOLSA ATENTADOS TERRORISTAS	RESTITUCIÓN SFV POR VENCIMIENTO DE VIGENCIA	1
BOLSA ORDINARIA	RESTITUCIÓN DE SUBSIDIOS NO APLICADOS	1

TOTAL**1561**

AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2006	BOLSA ORDINARIA	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	10
	BOLSA DESPLAZADOS	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	1
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADO CON APLICACIÓN DE VIVIENDA GRATUITA	29
	BOLSA ORDINARIA	ASIGNADOS	32
	BOLSA ATENTADOS TERRORISTAS	ASIGNADOS	6
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	986
	BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	13
	BOLSA ORDINARIA	RENUNCIAS AL SUBSIDIO	12
	BOLSA ORDINARIA	RESTITUCIÓN DE SUBSIDIOS NO APLICADOS	1
	BOLSA DESPLAZADOS	RESTITUCIÓN SFV POR INDEMNIZACIÓN	1

TOTAL**1091**

AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2007	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS CON APLICACIÓN A VIVIENDA GRATUITA	44
	BOLSA ATENTADOS TERRORISTAS	ASIGNADOS	3
	BOLSA UNICA MEJORAMIENTO	ASIGNADOS	21
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	1369
	BOLSA DESPLAZADOS	PERDIDA DE EJECUTORIEDAD DE ASIGNACIÓN SFV	9
	BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	11

	BOLSA UNICA MEJORAMIENTO	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	5
	BOLSA DESPLAZADOS	RESTITUCIÓN SFV COBRO DIRECTO FIDUCIA	1
	BOLSA ATENTADOS TERRORISTAS	RESTITUCIÓN SFV POR VENCIMIENTO VIGENCIA	1
	BOLSA UNICA MEJORAMIENTO	RESTITUCIÓN SFV POR VENCIMIENTO VIGENCIA	4
	BOLSA DESPLAZADOS	SUBSIDIO REVOCADO	4
TOTAL			1472

AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2008	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS CON APLICACIÓN A VIVIENDA GRATUITA	102
	BOLSA ORDINARIA	ASIGNADOS	142
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	ASIGNADOS	1
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	866
	BOLSA ORDINARIA	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	67
	BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	16
	BOLSA ORDINARIA	RENUNCIAS AL SUBSIDIO	17
	BOLSA ATENTADOS TERRORISTAS	RESTITUCIÓN SFV POR VENCIMIENTO DE VIGENCIA	1
	BOLSA ORDINARIA	RESTITUCIÓN SFV POR VENCIMIENTO DE VIGENCIA	124
	BOLSA DESPLAZADOS	SUBSIDIO REVOCADO	3
	BOLSA DESPLAZADOS	SUBSIDIO REVOCADO Y ASIGNADO EN OTRA RESOLUCIÓN	1
TOTAL			1340

AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2009	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	900
	BOLSA DESPLAZADOS	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	2
	BOLSA ORDINARIA	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	2
	BOLSA CONCEJALES	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	1
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS CON APLICACIÓN A VIVIENDA GRATUITA	95
	BOLSA ORDINARIA	ASIGNADOS	3
	BOLSA RECICLADORES	ASIGNADOS	9
	BOLSA CONCEJALES	ASIGNADOS	2
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	410
	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	ASIGNADOS	309
	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	RENUNCIA AL SUBSIDIO - PENDIENTE RESTITUCIÓN	37
	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	29
	BOLSA ORDINARIA	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	2

BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	9
BOLSA CONCEJALES	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	1
BOLSA RECICLADORES	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	2
AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	RENUNCIAS AL SUBSIDIO	47
BOLSA RECICLADORES	RENUNCIAS AL SUBSIDIO	1
BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIAS AL SUBSIDIO	4
BOLSA ORDINARIA	RESTITUCIÓN SFV POR VENCIMIENTO VIGENCIA	1
BOLSA RECICLADORES	RESTITUCIÓN SFV POR VENCIMIENTO VIGENCIA	10
BOLSA CONCEJALES	RESTITUCIÓN SFV POR VENCIMIENTO VIGENCIA	2
AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	SUBSIDIO REVOCADO	1
BOLSA DESPLAZADOS	SUBSIDIO REVOCADO Y ASIGNADO EN OTRA RESOLUCIÓN	1
TOTAL		1880

AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2010	BOLSA DESPLAZADOS	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	21
	BOLSA CONCEJALES	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	2
	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	394
	BOLSA RECICLADORES	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	2
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADO CON APLICACIÓN EN VIVIENDA GRATUITA	471
	BOLSA CONCEJALES	ASIGNADOS	1
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	1224
	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	ASIGNADOS	221
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	ASIGNADOS	2
	BOLSA DESPLAZADOS	PERDIDA DE EJECUTORIEDAD DE ASUGNACIÓN DE SFV	4
	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	RENUNCIA AL SUBSIDIO - PENDIENTE DE RESTITUCIÓN	63
	BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	26
	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	26
	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	RENUNCIAS AL SUBSIDIO	6
	BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIAS AL SUBSIDIO	6
	BOLSA DESPLAZADOS	SUBSIDIO REVOCADO	4
	TOTAL		2473

AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2011	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	2138
	BOLSA CONCEJALES	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	1
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS CON APLICACIÓN A VIVIENDA GRATUITA	114
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	240
	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	ASIGNADOS	1431
	BOLSA CONCEJALES	ASIGNADOS	1
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	ASIGNADOS	14
	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	RENUNCIA AL SUBSIDIO - PENDIENTE RESTITUCIÓN	247
	BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	9
	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	147
	BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIAS AL SUBSIDIO	10
BOLSA DESPLAZADOS	SUBSIDIO REVOCADO	2	
TOTAL			4354

AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2012	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	797
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	5
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS CON APLICACIÓN A VIVIENDA GRATUITA	7
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	5
	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	ASIGNADOS	554
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	ASIGNADOS	8
	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	RENUNCIA AL SUBSIDIO - PENDIENTE RESTITUCIÓN	129
	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	30
	BOLSA DESPLAZADOS	SUBSIDIO REVOCADO	1
TOTAL			1536

AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2013	PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA FASE I	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	10

	BOLSA DESPLAZADOS	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	1
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADO CON APLICACIÓN EN VIVIENDA GRATUITA	4
	AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL	ASIGNADOS	2
	PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA FASE I	ASIGNADOS	87
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	8
	PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA FASE I	RENUNCIA AL SUBSIDIO	1
TOTAL			113

AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2014	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	2
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS CON APLICACIÓN A VIVIENDA GRATUITA	1
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	ASIGNADOS	1311
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	9
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	RENUNCIA AL SUBSIDIO	1
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	SUBSIDIO REVOCADO MEDIANTE PROCEDIMIENTO ADMIN. SANCIONATORIO	1
TOTAL			1325

AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2015	VIPA	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	1
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADO CON APLICACIÓN EN MI CASA YA	1
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADO CON APLICACIÓN EN VIVIENDA GRATUITA	1
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	9
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	ASIGNADOS	1598
	VIPA	ASIGNADOS	2272
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	RENUNCIA AL SUBSIDIO	16
	VIPA	RENUNCIA AL SUBSIDIO	14
TOTAL			3912

AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2016	MI CASA YA	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	3
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	12
	MII CASA YA	ASIGNADOS	35

	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	ASIGNADOS	524
	VIPA	ASIGNADOS	961
	VIPA	PERDIDA DE EJECUTORIEDAD DE ASIGNACIÓN DE SFV	9
	BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIA AL SUBSIDIO	1
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	RENUNCIA AL SUBSIDIO	3
	VIPA	RENUNCIA AL SUBSIDIO	17
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	SUBSIDIO REVOCADO	1
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	SUBSIDIO REVOCADO MEDIANTE PROCEDIMIENTO ADMINS. SANCIONATORIO	1
TOTAL			1567

AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2017	MI CASA YA	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	14
	VIPA	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	5
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	7
	MI CASA YA	ASIGNADOS	349
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	ASIGNADOS	36
	VIPA	ASIGNADOS	4549
	VIPA	PERDIDA DE EJECUTORIEDAD DE ASIGNACIÓN DE SFV	11
	BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	1
	BOLSA DESPLAZADOS	RENUNCIAS AL SUBSIDIO	1
	MI CASA YA	RENUNCIAS AL SUBSIDIO	15
	VIPA	RENUNCIAS AL SUBSIDIO	154
TOTAL			5142

AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2018	MI CASA YA	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	19
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	2
	MI CASA YA	ASIGNADOS	1145
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	ASIGNADOS	16
	VIPA	ASIGNADOS	1166
	VIPA	PERDIDA DE EJECUTORIEDAD DE ASIGNACIÓN DE SFV	12
	MI CASA YA	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	2

	MI CASA YA	RENUNCIA AL SUBSIDIO	43
	VIPA	RENUNCIA AL SUBSIDIO	1
	TOTAL		2406

AÑO	PROGRAMA	ESTADO DE LA POSTULACIÓN	HOGARES
2019	MI CASA YA	APARTAMENTO CON SUBSIDIO VENCIDO	71
	BOLSA DESPLAZADOS	ASIGNADOS	2
	MI CASA YA	ASIGNADOS	1102
	PROGRAMA VIVIENDA GRATUITA FASE I	ASIGNADOS	1
	SEMILLERO DE PROPIETARIOS ARRIENDO	ASIGNADOS	151
	VIPA	ASIGNADOS	203
	VIPA	PERDIDA DE EJECUTORIEDAD DE ASIGNACIÓN DE SFV	8
	MI CASA YA	RENUNCIA CON RESTITUCIÓN DE SUBSIDIO	5
	MI CASA YA	RENUNCIA AL SUBSIDIO	34
	SEMILLERO DE PROPIETARIOS ARRIENDO	RENUNCIA AL SUBSIDIO	9
	VIPA	RENUNCIA AL SUBSIDIO	7
		TOTAL	

Bibliografía

- 119, A. (2004).
2480, D. (2005).
489, A. (2012).
Acuerdo 119. (2004).
Acuerdo 15. (1998).
Acuerdo 257. (2006).
Acuerdo 308. (2008).
Acuerdo 489. (2012).
Acuerdo 645. (2016).
- Agudelo Rodríguez, F., Valbuena Porras, S. G., & García Ubaque, C. A. (2014). *La producción de vivienda de interés social en Bogotá. Análisis de dos de sus modelos*. Bogotá: Colección Tierra y Vida.
- Arango Londoño, G. (2005). *Estructura económica colombiana*. Bogotá: McGraw-Hill.
- Archivo de Bogotá. (2020). *Casas de los años veinte*. Por Vasco, Bernardo. Obtenido de <https://archivobogota.secretariageneral.gov.co>:
<https://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/casas-los-a%C3%B1os-veinte-0>
- Ballester - Olmos, J. F. (1991). *El medio ambiente urbano y la vegetación. Estudio de la situación de la ciudad de valencias*. Obtenido de <https://redivia.gva.es/handle/20.500.11939/8415>:
<https://redivia.gva.es/handle/20.500.11939/8415>
- Ballistas, J. (1965). *Aspectps humanos de la vivienda*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Banco Mundial. (2021). *Población total*. Obtenido de [datos.bancomundial.org](https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2021&locations=CO&start=1960):
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2021&locations=CO&start=1960>
- Betroni, V. M., Garnero, E., & Cravero Baliatti, C. (2018). *Muros de la verguenza en Latinoamérica. Geographia Opportuno Tempore* Universidad Estadual de Londrina EISSN: 2358-1972 Volume4, Número1, 2018. Obtenido de <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/Geographia/article/view/32552>:
<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/Geographia/article/view/32552/23633>
- Beuf, A., & García, C. (febrero de 2016). *La producción de vivienda social en Colombia: un modelo en tensión*. In book: *Procesos urbanos en acción. ¿Desarrollo de ciudades para todos? (pp.393 - 420)*. Obtenido de <https://www.researchgate.net>:
https://www.researchgate.net/publication/295849620_La_produccion_de_vivienda_social_en_Colombia_un_modelo_en_tension
- Bevilacqua, M. G. (junio de 2010). *Alexander Klein and the Existenzminimum: A 'Scientific' Approach to Design Techniques*. Obtenido de <https://link.springer.com/>: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s00004-011-0080-6.pdf>
- Bogotá cómo vamos. (s.f.). *Total de la población en Bogotá por localidades, 2008 - 2021*. Obtenido de Bogotá cómo vamos: <https://bogotacomovamos.org/datos/poblacion/>

- Bogotá, c. v. (s.f.). *Total de población en Bogotá por localidades, 2008 - 2021*. Obtenido de <https://bogotacomovamos.org/datos/poblacion/>
- Bolívar Silva, C. A., & Galindo León, P. E. (2015). *Demanda de vivienda de interés social y efectividad de incentivos de la política de subsidio familiar en Bogotá del 2000 al 2012. Inclusión Social y Desarrollo. Vol. 23, Núm 106*. Obtenido de [https://revistas.ucc.edu.co/index.php/co/issue/view/132:](https://revistas.ucc.edu.co/index.php/co/issue/view/132)
<https://revistas.ucc.edu.co/index.php/co/article/view/1123>
- Camargo Sierra, A. (28 de noviembre de 2021). *El papel del POT en el acceso a la vivienda de los pobres*. Obtenido de [http://ie.u.unal.edu.co:](http://ie.u.unal.edu.co)
<http://ie.u.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ie.u/item/el-papel-del-pot-en-el-acceso-a-la-vivienda-de-los-pobres>
- Carroza-Athens, N. (31 de mayo de 2021). *Variedades de financiarización de la vivienda en américa latina: un análisis comparado entre Chile y Venezuela*. Obtenido de [https://www.redalyc.org/journal/258/25872219004/html/:](https://www.redalyc.org/journal/258/25872219004/html/)
<https://www.redalyc.org/journal/258/25872219004/html/>
- CEPAL. (diciembre de 1999). *Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas - Revista de la Cepal 69*. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12193/069139161_es.pdf:](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12193/069139161_es.pdf)
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12193/069139161_es.pdf
- CEPAL. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/:](https://repositorio.cepal.org/)
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2686/2/S2006536_es.pdf
- CEPAL. (febrero de 2001). *el método de las necesidades básicas insatisfechas 8NBI) y sus aplicaciones en América latina*. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4784/1/S0102117_es.pdf:](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4784/1/S0102117_es.pdf)
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4784/1/S0102117_es.pdf
- Cepeda Piñeros, A. (2006). *La financiación de la vivienda en Colombia*. Obtenido de <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/22922/u276417.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Checinska, B. (1987). *Educational Development as a Means of Realization of the Right to Living, . Revue de Droit International de Sciences diplomatiques et politiques, 1987, n .3, p. 181 y ss*. Obtenido de [https://cupdf.com/:](https://cupdf.com/)
<https://cupdf.com/document/elderechoaunaviviendadignayadecuada-142220.html?page=2>
- Chiappe de Villa, M. L. (junio de 1999). *La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. Serie 80, financiamiento del desarrollo, CEPAL*. Obtenido de [https://www.cepal.org/:](https://www.cepal.org/)
https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5287/S995336_es.pdf
- Congreso de la República. (1991). *Ley 3* .
- Congreso de la república. (2011). *Ley 1450 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010 - 2014*. BOGOTÁ.
- Connolly, P. (1998). *El financiamiento de vivienda en México*. Obtenido de [https://www.academia.edu/:](https://www.academia.edu/)
https://www.academia.edu/5102900/_El_financiamiento_de_vivienda_en_M%C3%A9xico_
- Consejo de Bogotá. (2012). *Acuerdo 489*. Bogotá.

- Consejo de Estado. (27 de marzo de 2014). *medida cautelar - suspensión provisional - Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00624-00*. Obtenido de <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/141/S1/11001-03-24-000-2013-00624-00.pdf>:
<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/141/S1/11001-03-24-000-2013-00624-00.pdf>
- Contraloría de Bogotá. (junio de 2016). *Pronunciamento relacionado con la subutilización de los recursos públicos por parte del IDU*. Obtenido de <https://web.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Pronunciamentos/2016/10.%20Pron%20subutil.%20Recursos%20IDU.pdf>:
<https://web.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Pronunciamentos/2016/10.%20Pron%20subutil.%20Recursos%20IDU.pdf>
- Contreras Ortiz, Y. (23 de mayo de 2015). *Hábitat y vivienda en Bogotá: ¿sentando las bases para el posconflicto?* Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/47982>:
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/47982/pdf>
- Contreras Ortiz, Y. (2023). Estructuras y resultados de la Incorporación de Suelo para VIS-VIP en el País 2012-2021. Proyecto de investigación Hermes 58296. *Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional de Colombia*.
- Córdova, M. A. (septiembre de 2015). *Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 53, pp. 127-149*. Obtenido de <https://www.redalyc.org>: <https://www.redalyc.org/pdf/509/50941149007.pdf>
- Corte Constitucional. (2012). *Sentencia T-986A/12*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-986A-12.htm>:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-986A-12.htm>
- Corte constitucional. (2018). *Sentencia T-420/18*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-420-18.htm>:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-420-18.htm>
- Cruz Alli Aranguren, J. (25 de mayo de 2005). *Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda. (Conferencia en el III Congreso Español.- Pamplona)*. Obtenido de <https://vlex.es/>: <https://vlex.es/vid/vivienda-interrelacion-politicas-congreso-328815>
- DANE. (2020). *Boletín técnico déficit habitacional*. boogta.
- DANE. (2 de septiembre de 2021). *Déficit habitacional 2020*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co>: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/deficit-habitacional/Boletin-tec-deficit-hab-2020.pdf>
- DANE. (26 de abril de 2022). *Pobreza y desigualdad. Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. Infomación pobreza monetaria por departamentos 2021*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co>:
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- DANE. (s.f.). *Glosario - Gran encuesta integrada de hogares*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co>: <https://www.dane.gov.co/index.php/28-espanol/sociales/mercado-laboral/422-glosario-gran-encuesta-integrada-de>

- Decreto 447.* (2012).
- Decreto 4587.* (2008).
- Decreto 459.* (2014).
- Decreto 46.* (2020).
- Decreto 469.* (2003).
- Decreto 478.* (2013).
- Decreto 4832.* (2010).
- Decreto 489.* (2012).
- Decreto 4911.* (2009).
- Decreto 539.* (2012).
- Decreto 553.* (2018).
- Decreto 555.* (2021).
- Decreto 562.* (2012).
- Decreto 562.* (2014).
- Decreto 595 .* (2017).
- Decreto 621.* (2016).
- Decreto 623.* (2016).
- Decreto 650.* (2022).
- Decreto 739.* (2021).
- Decreto 740.* (2008).
- Decreto 804.* (2018).
- Decreto 843.* (2019).
- Decreto 867.* (2019).
- Decreto 872.* (2013).
- Decreto 951.* (2001).
- Decreto 975.* (2004).
- Decreto ley 1537.* (2012).
- Departamento Nacional de Planeación. (21 de enero de 1994). *CONPES SOCIAL 22*.
Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/22.pdf>:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/22.pdf>
- DIAN. (Noviembre de 2007). *Beneficios tributarios del sector de la construcción*.
Obtenido de
https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/11461/Beneficios_tributarios_sector_construccion.pdf?sequence=4&isAllowed=y:
https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/11461/Beneficios_tributarios_sector_construccion.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Dutta, S. J., & Thomson, F. (Octubre de 2018). *Financiarización: guía básica*. Obtenido de <https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2018/04/Financierizacion-guia-basica.pdf>: <https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2018/04/Financierizacion-guia-basica.pdf>
- Elinbaum, P., & Barenboim, C. A. (5 de febrero de 2018). *EFFECTOS METROPOLITANOS DE UNA POLÍTICA DE VIVIENDA MIXTA. EL CASO DEL ProCreAr*. Obtenido de <https://revistas.javeriana.edu.co/> - Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, vol. 11, núm. 21, 2018 Pontificia Universidad Javeriana: [https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/CVU/11-21%20\(2018-I\)/151555950003/#ref23](https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/CVU/11-21%20(2018-I)/151555950003/#ref23)

- ERU. (MARZO de 2019). *dts_pp_el_porvenir_1.pdf*. Obtenido de https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/dts_pp_el_porvenir_1.pdf:
https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/dts_pp_el_porvenir_1.pdf
- Escallón, C. (10 de febrero de 2012). *La vivienda de interés social en Colombia, principios y retos*. Obtenido de [scielo.org.co](http://www.scielo.org.co):
<http://www.scielo.org.co/pdf/ring/n35/n35a11.pdf>
- Esquivel Hernández, M. T., Maya Perez, E., & Cervantes Borja, J. (1 de agosto de 2005). *La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: Nuevas modalidades de acceso a la vivienda. Scripta Nova - Universidad de Barcelona. Vol. IX, núm 191*. Obtenido de <https://www.ub.edu>:
<https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-21.htm>
- Esquivel, M. T., & Villavicencia, J. (2006). *Entre el Estado y el mercado. La vivienda de Mexico de hoy. René Coulomb y Matha Schteingart coordinadores*. Obtenido de Capítulo 2. Características de la vivienda en Mexico al año 2000:
https://www.researchgate.net/publication/266137572_Entre_el_Estado_y_el_mercado_La_vivienda_en_el_Mexico_de_Hoy/link/5425b8d30cf26120b7af2e42/download
- Feres, J. C., & Mancero, X. (febrero de 2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org>:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4784/1/S0102117_es.pdf
- Fernandez Wagner, R. (2007). Elementos para una revisión crítica de las Políticas Habitacionales en América Latina. Brasilia: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.: Morais (ed.), Assentamentos informais e moradia popular: subsidios para politicas habitacionais mais inclusivas.
- Ferrando Nicolau, E. (1992). *El derecho a una vivienda digna y adecuada*. Obtenido de [https://dialnet.unirioja.es:file:///Users/irmaariasruiz/Downloads/Dialnet-ElDerechoAUnaViviendaDignaYAdeuada-142220%20\(1\).pdf](https://dialnet.unirioja.es:file:///Users/irmaariasruiz/Downloads/Dialnet-ElDerechoAUnaViviendaDignaYAdeuada-142220%20(1).pdf)
- Forero Cantor, G. A. (23 de junio de 2008). *Impacto de la construcción de vivienda en Colombia 1990-2005. Una aproximación desde la metodología insumo producto*. Obtenido de <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq/vol1/iss10/3/>:
<https://ciencia.lasalle.edu.co/eq/vol1/iss10/3/>
- Forrest, R. (2008). *Globalization and the Housing Asset Rich: Geographies, Demographies and Policy Convoys. Global Social Policy, 8(2), 167-179*.
- García Peralta, B. (7 de marzo de 2010). *Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales*. Obtenido de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/issue/view/485>:
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/issue/view/485>
- García Rua, N. M. (marzo de 2014). *Construcción barrial del Instituto de Crédito Territorial. Configuración social y espacial de la Comuna de Robledo de Medellín, a través de la vivienda social (1959-1973)*. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672014000200012:
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672014000200012

- Garzón Santander, E. M. (2009). *ANÁLISIS DE LA CALIDAD DE VIDA EN BOGOTÁ, UNA MIRADA INTEGRAL BAJO EL PAPEL DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y EL PESUPUESTO DURANTE LOS PERIODOS 1997 - 2007*. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/>:
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/7698/tesis338.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gasca Zamora, J., & Castro Martínez, E. d. (2021). *Financiarización inmobiliaria en México: una mirada desde los fideicomisos de inversión en Bienes raíces (FIBRAS)*. Obtenido de <https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000300112>:
<https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000300112>
- Gómez Meneses, J. E. (agosto de 2015). *Experimentaciones en vivienda estatal. La obra del Instituto de Crédito Territorial en Bogotá, 1964-1973. Revista INVI vol.30 no.84 Santiago ago. 2015*. Obtenido de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582015000200005:
https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582015000200005
- Gonzales Arrieta, G. M. (Diciembre de 1999). *Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas. revista de la CEPAL 69*. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/>:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12193/069139161_es.pdf
- Gonzales Mantilla, G. (2010). *La enseñanza del derecho como política pública*. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/>:
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3155>
- Guerrero, O. (2003). *La nueva gerencia pública: un modelo globalizador. En O. Guerrero. Gerencia pública en la globalización. México*.
- Habitants.org. (16 de diciembre de 2008). *El derecho a una vivienda y una ciudad dignas en Ecuador*. Obtenido de <https://esp.habitants.org/>:
https://esp.habitants.org/noticias/habitantes_de_las_americas/el_derecho_a_una_vivienda_y_una_ciudad_dignas_en_ecuador
- Hortúa Torres, L. V. (2021). *Políticas de vivienda urbana en Bogotá 2004-2019: continuidades y discontinuidades*. Obtenido de <https://eds.s.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=1&sid=3d1b5817-c200-4aef-af0b-8d1e6dd3d070%40redis&bdata=Jmxbmc9ZXMmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=unal.80088&db=ir00238a>
- Hurtado Isaza, J., & Chardon, A. (2012). *Vivienda social y reasentamiento, una visión crítica desde el hábitat*. Manizales: Universidad Nacional de Colombia.
- Informe de Empalme, Bogotá mejor para todos 2016-2019*. (2019).
- Jacobs, J. (1961 -2011). *Muerte y vida de las grandes ciudades - traducida al español*. Madrid: Capitán Swing.
- Kalpakci, A. (marzo de 2017). *Making CIAM: The Organizational Techniques of the Moderns, 1928–1959*. Obtenido de <https://www.researchgate.net/>:
https://www.researchgate.net/publication/324747965_Making_CIAM_The_Organizational_Techniques_of_the_Moderns_1928-1959

- La carta de Atenas IV CIAM (Congreso Internacional de Arquitectura Moderna) 1933.* (s.f.). Obtenido de <https://hasxx.blogspot.com/> Historia de la arquitectura del siglo XX: <https://hasxx.blogspot.com/2011/09/congreso-de-arquitectura-moderna-ciam.html>
- Ley 1151.* (2007).
- Ley 1450.* (2011).
- Ley 1469.* (2011).
- Ley 1537.* (2012).
- Ley 1753.* (2015).
- Ley 1955.* (2019).
- Ley 2.* (1991).
- Ley 2079.* (2021).
- Ley 23.* (1940).
- Ley 3 .* (1991).
- Ley 3.* (1991).
- Ley 387.* (1997).
- Ley 388.* (1997).
- Ley 46.* (1918).
- ley 546.* (1999).
- Ley 56.* (1985).
- Ley 60.* (1993).
- Ley 61.* (1936).
- Ley 65.* (1936).
- Ley 71.* (1946).
- Ley 715.* (2001).
- LEY 810.* (2003).
- Ley 812.* (2003).
- Ley 820.* (2003).
- Ley 85.* (1946).
- Ley 9.* (1989).
- Mattos, C. A. (2000). *Nuevas teorías del crecimiento económico: Lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia*”, *Revista Territorios N° 3, Uniandes*. Bogotá: CIDER.
- Mejía Escalante, M. (30 de octubre de 2016). *La vivienda digna y la vivienda adecuada. Estado del debate*. Obtenido de <https://revistas.javeriana.edu.co/>- Cuaderno de vivienda y Urbanismo, vol.9, núm 18, julio-diciembre p. 292-307: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/17904/14087>
- Mesa de planificación Regional Bogotá - Cundinamarca. (2003). *De las ciudades a las Regiones. Desarrollo Regional integrado en Bogotá-Cundinamarca*. Ilustrada.
- Mesa Garete, L., & Valiño Castro, A. (2001). *Política de vivienda : aspectos teóricos y características en Europa y España. [Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales; n° 27, 2001, ISSN: 2255-5471]*. Obtenido de <https://eprints.ucm.es/id/eprint/6749/>: <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/f65f1744-b693-4d50-8e51-f7441a1cbcbba/content>

- Molina Ramirez, e. (2014). *Orígenes de la vivienda mínima en la modernidad*. Obtenido de <https://repositorio.unal.edu.co>: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/21808>
- Moncayo Jimenez, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org>: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7277>
- Montes Martinez, C. A. (2019). *La Vivienda Digna como Derecho Fundamental en Colombia a partir Constitución Política de 1991*. Obtenido de <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/15992>: <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/15992/La%20Vivienda%20Digna%20como%20Derecho%20Fundamental%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Montoya Pino, A. P. (12 de septiembre de 2021). *¿Cómo definir la vivienda social en América Latina en el siglo XX?* Obtenido de <http://ie.u.unal.edu.co>: <http://ie.u.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ie.u/item/como-definir-la-vivienda-social-en-america-latina-en-el-siglo-xx>
- Morales Escobar, P. I. (10 de junio de 2016). *Procesos judiciales de las falsas VIP no avanzan En 2015 fueron denunciados cinco proyectos de construcción. En Medellín hay más de 20.000 víctimas*. Obtenido de El Tiempo.com: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16616465>
- Naciones Unidas. (16 de 12 de 1966). Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Naciones Unidas. (1991). *Observación general 4*. Obtenido de <https://www.es.cr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto>: <https://www.es.cr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto>
- Naciones Unidas. (1991). *Observación general N° 4: El derecho a la vivienda Adecuada*. Obtenido de <https://www.es.cr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto>: <https://www.es.cr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto>
- Navarro, M. (2005). *Política de financiación de la vivienda en Chile*. Obtenido de <https://www.lincolninst.edu/es>: <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/politica-financiacion-la-vivienda-en-chile>
- Nudelman Espinel, M. A. (2017). *El derecho fundamental a la vivienda digna en Colombia: atributos y características*. Obtenido de <https://repository.ucatolica.edu.co/entities/publication/449ff6cd-86aa-40d8-bbac-2e4563aa0a70>: <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/1e94526a-7adb-4a2c-8d76-c3f8b2bffd22/content>
- Olivera Martínez, P. E. (2016). *Congreso internacional CONTESTED-CITIES EJE 2 Artículo 2-534. El problema de la vivienda a la lucha por la ciudad*. Obtenido de

- [http://ru.ffyl.unam.mx/handle/10391/6568:](http://ru.ffyl.unam.mx/handle/10391/6568)
<http://ru.ffyl.unam.mx/handle/10391/6568>
- ONU HABITAT, P. u. (abril de 2019). *Elementos de una vivienda adecuada*. Obtenido de <https://onuhabitat.org.mx/>: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada>
- ONU-HABITAT Naciones Unidas. (2010). *El derecho a una vivienda adecuada - Derechos humanos Folleto 21*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/>: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Ho_using_sp.pdf
- Parias Durán, A. (2010). Mercado informal de vivienda en alquiler y estrategias residenciales de los sectores populares en Bogotá. Indicios sobre debilidades del sistema de vivienda de interés social. *Ciudades Volumen 4. Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*, <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57423.pdf>, 293-336.
- Parías Duran, A. (25 de marzo de 2021). *Propuesta metodológica para analizar la segregación residencial socioeconómica mediante un indicador sintético (IsEs) y su aplicación en Bogotá. Territorios, (45), 1-25*. Obtenido de <https://revistas.urosario.edu.co/>: <https://revistas.urosario.edu.co/xml/357/35770342010/index.html>
- Planeación, A. m.-S. (noviembre de 2011). *Balance de gestión - Sector planeación 2008 - 2012. Bogotá*. Obtenido de <https://www.sdp.gov.co/>: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2008_2012_bogotapositiva_c_informefinal_g_balancegestion.pdf
- Poblado, R. d. (9 de agosto de 2012). *Son falsas VIP*. Obtenido de <https://vivirenel poblado.com>: <https://vivirenel poblado.com/son-falsas-vip/>
- Ponce Solé, J. (2004). *Algunas reflexiones sobre la copetencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio. Informes comunidades autónomas - p. 800-819*. Obtenido de <https://www.studocu.com/>: <https://www.studocu.com/es/document/uned/derecho-constitucional/algunas-reflexiones-sobre-la-competencia-en-materia-de-vivienda-las-tendencias-actuales-en-su-ejercicio/25715500>
- Ponce Solé, J. (Junio de 2013). *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. Obtenido de <https://www.uv.es/seminaridret/sesiones2014/Ponce.pdf>: <https://www.uv.es/seminaridret/sesiones2014/Ponce.pdf>
- Pradilla cobos, E. (junio de 2014). *La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América latina*. Obtenido de <https://www.scielo.br/j/cm/a/QTQMNtsB44JqxkMhP8RmDQt/?format=pdf&lang=es>: <https://www.scielo.br/j/cm/a/QTQMNtsB44JqxkMhP8RmDQt/?format=pdf&lang=es>
- Pries, L. (2017). *La transnacionalización del mundo social: Espacios sociales más allá de las sociedades nacionales*. Ciudad de Mexico: El Colegio de Mexico - pixelee.
- Resolución 176. (2013).
- Resolución 844. (2014).

- Robledo Silva, P. (12 de mayo de 2010). *El derecho a una vivienda digna en el marco de las competencias municipales de ordenamiento del territorio*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/> - Revista Derecho del Estado, núm. 24, julio, 2010, pp. 207-231 Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia: <https://www.redalyc.org/pdf/3376/337630234010.pdf>
- Robledo silva, P. (12 de mayo de 2010). *El derecho a una vivienda digna en el marco de las competencias municipales de ordenación del territorio*. Revisata Derecho del Estado. Núm 24. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/>: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/442/421>
- Rodriguez Chumillas, I. (13 de septiembre de 2006). *Vivienda social latinoamericana: La clonación del paisaje de la exclusión*. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/41786261.pdf>: <https://core.ac.uk/download/pdf/41786261.pdf>
- Rodriguez Chumillas, I. (25 de septiembre de 2006). *Vivienda social latinoamericana: la clonación del paisaje de la exclusión*. Obtenido de <https://upcommons.upc.edu/>: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/2022/TEM_isabelrodriguez_ARTICULO.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rodriguez, A., & Sugranyes, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social Santiago de Chile : Ediciones SUR*. Obtenido de <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=81>. : <https://www.sitiosur.cl/detalle-de-la-publicacion/?los-con-techo-un-desafio-para-la-politica-de-vivienda-social>
- Rodriguez, C. (enero-junio de 2021). *Financiarización de la política fiscal y su impacto sobre la deuda pública de Colombia entre 1996-2015. Cuadernos de economía vol.40 no.82*. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/>: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722021000100253
- Rolnik, R. (24 de diciembre de 2012). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Asamblea general Conseil droits de l'homme 16° période séances, Tema, 3*. Obtenido de <https://www.preventionweb.net/>: <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/G1218982.pdf>
- Salas Serrano, J. (mayo de 2002). *Latinoamérica: Hambre de Vivienda Revista INVI, vol. 17, núm. 45, pp. 58 - 69. universidad de Chile*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/>: <https://www.redalyc.org/pdf/258/25804503.pdf>
- Sánchez Streiner, L. M. (10 de noviembre de 2008). *Éxodos rurales y urbanización en Colombia Perspectiva histórica y próximas teorías*. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/>: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18522/19432>
- Sarmiento Florez, V. J., & Catalina, V. D. (julio de 2016). *DETERMINANTES DE LA PROBABILIDAD DE TENER VIVIENDA PROPIA EN LAS ÁREAS URBANAS DE COLOMBIA PARA EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 2009 - 2012*. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2533/Sarmientovictor2016.pdf;jsessionid=09D0487430BB16B45A0380C9BFF997D5?sequence=1>:

- <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2533/Sarmientovictor2016.pdf;jsessionid=09D0487430BB16B45A0380C9BFF997D5?sequence=1>
- Secretaría del Habitat. (2007). *Informe de gestión sector hábitat 2004-2007*. Obtenido de <https://www.sdp.gov.co/>:
https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2004_2008_bogotasinindiferencia_c_informefinal_j_sectorh.pdf
- Secretaría Distrital de Planeación. (2000). *Decreto 619*. bogota.
- Secretaría distrital de Planeación. (s.f.). *Modalidad de UPZ*. Obtenido de https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/div_upz.png:
https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/div_upz.png
- Secretaría Distrital del Habitat. (s.f.). *Misión y visión*. Obtenido de <https://www.habitatbogota.gov.co/secretaria/quienes-somos#:~:text=Controlar%20la%20enajenaci%C3%B3n%2C%20arrendamiento%20de,de%20viviendas%20durante%20el%20cuatrenio.>:
<https://www.habitatbogota.gov.co/secretaria/quienes-somos#:~:text=Controlar%20la%20enajenaci%C3%B3n%2C%20arrendamiento%20de,de%20viviendas%20durante%20el%20cuatrenio.>
- Sector de vivienda en Colombia enfrentó varias dificultades en la década de los noventa*. (s.f.). Obtenido de <https://www.portafolio.co>:
<https://www.portafolio.co/economia/finanzas/sector-vivienda-colombia-enfrento-dificultades-decada-noventa-268126>
- Segui, P. (s.f.). <https://ovacen.com/historia-de-la-vivienda-a-traves-del-tiempo/>. Obtenido de OVANCEN.COM: <https://ovacen.com/historia-de-la-vivienda-a-traves-del-tiempo/>
- Sen, A. (junio de 2003). *La economía política de la focalización*. Obtenido de <https://xdoc.mx/documents/la-economia-politica-de-la-focalizacion-5d965607a494b>: <https://xdoc.mx/documents/la-economia-politica-de-la-focalizacion-5d965607a494b>
- Sen, A. (junio de 2003). *Revista Comercio Exterior, Junio 2003, Vol 53. Núm. 6 México. Artículo La Economía Política de la focalización. Amaranta Sen. (pág. 555 – 562)*. Obtenido de <http://revistas.bancomext.gob.mx>:
http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/53/11/CE_JUNIO_2003_VOL_53_NUM_6_MEX.pdf
- Silva, B., Alejandra, C., & Galindo León, P. E. (30 de abril de 2015). *Demanda de vivienda de interés social y efectividad de incentivos de la política de subsidio familiar en Bogotá del 2000 al 2012*. Obtenido de <https://revistas.ucc.edu.co>:
<https://revistas.ucc.edu.co/index.php/co/article/view/1123/1223>
- Tarchópulos Sierra, D., & Ceballos Ramos, O. L. (2003). *Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajo ingreso en Bogotá*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano CEJA.
- Tique Lucena, J. A. (2019). *¿POR QUÉ COLOMBIA NO ES UN PAÍS DE PROPIETARIOS? FACTORES QUE LES IMPIDEN A LAS FAMILIAS CON INGRESOS ENTRE 1 Y 4 SMLMV ADQUIRIR VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL*. Obtenido de <https://repository.eafit.edu.co/>:
https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/15972/JhadierAugusto_TiqueLucena_2019.pdf?sequence=2&isAllowed=y

- Uniapravi. (Enero- Marzo de 2022). *DÉFICIT HABITACIONAL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Cuaderno N° 270*. Obtenido de <http://www.uniapravi.org>:
<http://www.uniapravi.org/objetos/publicacion/MzA0/26072022000838.pdf>
- Unknown. (9 de febrero de 2009). *Historia contemporánea de la arquitectura - La carta de Atenas*. Obtenido de <https://historiacontemporanea-arq.blogspot.com/>:
<https://historiacontemporanea-arq.blogspot.com/2009/02/la-carta-de-atenas.html>
- Urrutia Montoya, M., & Namen, O. M. (julio de 2012). *Historia del crédito hipotecario en Colombia*. Obtenido de <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/6455>:
<https://ideas.repec.org/a/col/000107/010164.html>
- Vergara Perucich, J. F. (octubre de 2021). *Precio y financierización: evidencia empírica en mercado de la vivienda del Gran Santiago*. Obtenido de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582021000300137&lng=en&nrm=iso&tlng=en:
https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582021000300137&lng=en&nrm=iso&tlng=en
- Videla Bañados, M. (febrero de 2010). *POLÍTICAS HABITACIONALES EN LATINOAMÉRICA ANÁLISIS COMPARADO DE POLÍTICAS DE VIVIENDA EN SEIS PAÍSES DE LA REGIÓN*. Obtenido de <http://www.g-22.org>: http://www.g-22.org/uploads/1/1/9/3/11936477/7_politicas_vivienda_latinoamerica.pdf
- Woelff, R. (1969). *La vivienda mínima*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Yepes, T., & Ramirez, M. (enero de 2017). *Mii casa Ya: Programa de Vivienda de Interés Social*. Obtenido de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3430>:
https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3430/Repor_Enero_2017_Yepes_y_Ramirez.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Zambrano, F., & Vargas Lesmes, J. (1988). *Santa Fe y Bogotá: Evolución histórica y servicios públicos (1600-1957)*. P. 11-93. Obtenido de <https://books.openedition.org/ifea/6890?lang=es>:
<https://books.openedition.org/ifea/6890?lang=es>