



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Marco normativo para la vivienda de interés prioritario – Alternativas para la política de vivienda

Guillermo Orjuela Martínez

**Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho
Profundización Privado Económico
Bogotá, D.C.
2014**

Marco normativo para la vivienda de interés prioritario – Alternativas para la política de vivienda

Guillermo Orjuela Martínez
Código: 06700490

**Trabajo presentado como requisito para optar al título de:
Maestría en Derecho**

Director
Camilo Alberto Borrero García

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho
Profundización Privado Económico
Bogotá
2014

Agradecimientos

Gracias a Dios, y a tod@s quienes me acompañaron mientras escribí cada palabra de este trabajo, a quienes cada sábado en cuerpo o en alma estuvieron a mi lado, a quienes me dieron ánimo y a quienes me dijeron que no lo lograría, a quienes aportaron ideas, a quienes discutieron cada idea, a quienes me enseñaron, a mis papás con sus ánimos infinitos, a quienes me inspiraron y a quienes con su cercana compañía, ausencia y paciencia me acompañaron hasta el final, a quienes sacrificaron el sueño a quienes siempre me apoyaron a pesar de la distancia y las ausencias de los domingos sin bicicleta, a mis maestros, a tod@s gracias.

Vivienda;

El lugar en el que mi cuerpo y mi alma descansan, donde sueño, donde puedo crecer, amar y trascender, donde el presente y el futuro se funden en un instante, donde mi alma encuentra paz.....

Resumen

Garantizar el acceso efectivo a una vivienda digna o adecuada para los hogares que perciben menores ingresos, y especialmente para aquellos que reciben menos de dos smlmv, representa una de las obligaciones del Estado, para lograr así mejorar de forma continua las condiciones de vida de la población. Con este trabajo se abordan, desde una perspectiva jurídica, los instrumentos empleados para garantizar el acceso a una vivienda social y su incidencia en la configuración de los aspectos que determinan el carácter adecuado de la vivienda de acuerdo con los requisitos establecidos en la observación No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

En el desarrollo de este documento se identifica y focaliza el déficit inmobiliario en la ciudad de Bogotá, especialmente en cuanto guarda relación con la vivienda de interés prioritario (VIP), por considerar estos inmuebles como el instrumento habitacional mínimo esencial que alberga a los hogares de menores ingresos, observando los elementos que pueden contribuir a garantizar la disponibilidad de esta clase de inmuebles en el Distrito Capital, mediante la aplicación de instrumentos de gestión de suelos para la generación de suelo urbanizable de bajo costo.

La confrontación de los elementos antes señalados es abordada para identificar puntos críticos que afectan la producción constante de vivienda de interés prioritario en la Ciudad de Bogotá. este análisis permite el planteamiento de alternativas que conllevan modificaciones legislativas y la configuración de una política de vivienda alternativa centrada en la materialización del derecho a la vivienda.

Abstract

This could guaranteed an effective access to affordable, dignified and sustainable housing, for a households earning less incomes and specially for those who receives less than two SMLMV, This represent one of the most Government duties, in order to improve seamlessly life conditions of population.

With this written work, it shall be approach from a legal perspective, the right gadgets to guaranteed access to social housing, and the impact of aspects settings which regulate suitable character of housing, according to well-known requirements remark number 4th of the Economics, socials, and heritage rights of United Nations.

According to this document development, it shall identified and focused on real state deficit at Bogota city, nonetheless when it takes place in main priority housing, to concern this immovable property as the essential housing gadget that host less income housing, discerning features that can contribute to guarantee the accessibility to this type of real state at the capital city, through implementation of land management to increase low cost building land.

The show Down of this document features elements are given to identify critical points that disturbs the fluently housing construction of mean priority housing at capital city. This investigation reveals the position of alternatives that involve legislative reforms and arrangements of a policy of housing alternatives due to materialize the housing privileges.

Contenido

	Pág.
Resumen	VII
Lista de tablas	X
Introducción	1
1. Justificación	5
2. Objetivos	9
3. Aspectos metodológicos	11
4. Estudios relacionados con el objeto de investigación	13
4.1 Análisis del derecho a la vivienda desde una perspectiva normativa.....	14
4.1.1 Análisis de elementos relativos a la producción de vivienda de interés prioritario	18
4.1.2 Demanda de vivienda de interés prioritario.....	28
4.1.3 Instrumentos para la producción de vivienda de interés prioritario	32
4.1.4 Consideraciones	33
5. Marco jurídico	35
5.1 Derecho a la vivienda en el derecho internacional.....	35
5.2 El derecho a la vivienda en el ordenamiento jurídico interno	38
5.3 Consideraciones.....	44
6. Estímulos a la demanda y oferta de vivienda de interés social	45
6.1 Estímulos a la demanda de vivienda social	45
6.2 Crédito de vivienda social.....	74
6.3 Estímulos a la oferta de vivienda social	84
7. Consideraciones	93
8. Mecanismos de gestión del suelo	95
8.1. Destinación de suelo en los procesos de construcción de vivienda tipo vip	102
8.2. Mecanismos para hacer efectiva el área mínima de vivienda vip.....	104
8.3. Aplicación de sistemas de gestión de tierra para el desarrollo de programas VIP	107
9. Conclusiones	117
Bibliografía	123

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Viviendas VIS y VIP habilitadas	30
Tabla 2. Habitabilidad en viviendas con 2 habitaciones	61
Tabla 3. Habitabilidad en viviendas con 3 habitaciones	62
Tabla 4. Licencias Otorgadas	109
Tabla 5. Viviendas VIS y VIP habilitadas	109
Tabla 6: Índice de Construcción Adicional (ICA)	112

Introducción

El desarrollo del derecho a la vivienda representa uno de los instrumentos y objetivos del Estado para garantizar que las condiciones de vida de la población mejoren. De esta forma la generación de programas de vivienda social¹, entendida como aquella destinada a satisfacer las necesidades habitacionales de los hogares de menores ingresos, se configura como uno de los elementos encaminados a satisfacer de necesidades básicas y mejorar la calidad de vida de segmentos específicos de la población².

El modelo definido para la ejecución de programas de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP) se ve afectado por las condiciones generales del mercado inmobiliario, debido a que la edificación de esta clase de inmuebles es desarrollada, en la gran mayoría de los casos, por constructores particulares³.

En las ciudades capitales, y particularmente en la ciudad de Bogotá, la dinámica del mercado inmobiliario, junto con las limitaciones de suelo urbanizable disponible, han dado lugar a que se presenten dificultades para garantizar la producción de viviendas de interés social prioritario en las proporciones requeridas para atender el déficit habitacional, especialmente para los hogares cuyos ingresos no les permiten acceder a

¹ La vivienda social entendida como una solución habitacional destinada a cubrir el problema de déficit presente en las áreas más deprimidas socialmente cuyas familias permanecen en condiciones económicas apremiantes. En Colombia la vivienda social está integrada por la Vivienda de Interés Social y la Vivienda de Interés Social Prioritario. PARLAMENTO ANDINO. Informe Ejecutivo “Vivienda Social”. [Consultado en octubre de 2013]. En: www.parlamentoandino.org/csa/documentos-de-trabajo/informes-ejecutivos/28-vivienda-social.html.

² International Network for Economic, Social & Cultural Rights. Observación general No. 4: El derecho a una vivienda adecuada. [Consultado en octubre de 2013]. En: <http://www.esrc-net.org/docs/i/428687>.

³ DUARTE QUIROGA, Edgar (Coor). Una Reflexión Sobre la Producción de Vivienda Social en Bogotá 1998-2010. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011. pp. 21, 29 y 93.

otra clase de inmuebles⁴. Por lo anterior resulta necesario establecer instrumentos que garanticen la producción de este tipo de vivienda, atendiendo de forma efectiva el déficit habitacional y la sostenibilidad en el tiempo del sistema de vivienda social.

Este trabajo se ha estructurado mediante el análisis de elementos jurídicos que configuran el marco institucional establecido inherente a la vivienda de interés prioritario, los estímulos a la oferta y a la demanda de esta clase de inmuebles, las cifras o datos estadísticos que evidencian un déficit en la producción de vivienda social, y la identificación de aquellos elementos que desde la normatividad urbanística inciden en la producción de estos bienes, planteando alternativas o determinantes encaminados a promover la producción de vivienda de interés prioritario.

Este trabajo pretende responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las condiciones y requisitos que debe tener una vivienda para ser considerada digna? ¿Cuáles son los estímulos otorgados a la oferta y demanda de vivienda de interés prioritario, como instrumentos para garantizar que los hogares que perciben pocos ingresos puedan acceder a una vivienda adecuada? ¿El derecho a la vivienda puede ser atendido en el desarrollo de un marco constitucional y legal sin que para estos fines se transfiera el derecho de dominio de un inmueble al hogar beneficiario, garantizando la legítima tenencia de este bien? ¿La implementación de instrumentos de gestión de suelo puede garantizar la producción de viviendas de interés prioritario en la ciudad de Bogotá?

Mediante desarrollo de estos cuestionamientos observaremos aspectos que inciden en la producción de vivienda de interés social prioritario en la ciudad de Bogotá, dando lugar a que deban emplearse mecanismos para asegurar su producción, o bien una variación en la política de vivienda mediante la cual se otorgue la tenencia de inmuebles a los hogares beneficiarios del subsidio a título de comodato sin que esta implique la transferencia del

⁴ HENAO PADILLA, María José. Análisis del proceso de producción privada de Vivienda de Interés Social (VIS) en Colombia en el periodo 2007-2010 a partir del macroproyecto de interés social nacional Ciudad Verde. Trabajo de grado en gestión y desarrollo urbanos. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno, 2011. p. 8. En: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2633/13/1010182205-2011.pdf>.

derecho de dominio, facilitando posteriores procesos de redensificación de los espacios en donde se construyen esta clase de proyectos.

En este documento identificarán los elementos que deben concurrir en una vivienda para que esta pueda considerarse como digna o adecuada, de acuerdo con el derecho internacional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, estableciendo las características imperantes y mínimas a considerar en una vivienda de interés prioritario. Además, se ha propuesto identificar los elementos que constituyen estímulos a la demanda y oferta de vivienda VIP, desde una regulación positiva a nivel nacional y en la ciudad de Bogotá, así como la incidencia de los instrumentos de gestión de suelo previstos en el ordenamiento jurídico, como alternativas para garantizar o facilitar la producción de vivienda social en ciudad de Bogotá. Finalmente, se proyecta Identificar instrumentos alternos o variaciones a la política de vivienda que faciliten la generación constante de viviendas de interés prioritario y la disponibilidad de suelo en posteriores procesos de redensificación.

El trabajo ha sido enfocado desde una perspectiva normativa según la cual cada aspecto analizado tiene como punto de partida preceptos legales positivos, que interactúan aspectos fácticos desarrollados por estudiosos de la materia a partir del año 2006 y textos que abordan el derecho a la vivienda desde ese mismo año. Lo anterior debido a las variaciones presentadas periódicamente en el sistema de vivienda de interés social y, particularmente, en cuanto guarda relación con inmuebles tipo VIP, que cobró mayor preponderancia a partir de la expedición de la Ley 1537 del 2012.

Debe señalarse que algunas entidades del Distrito Capital han efectuado publicaciones periódicas que abordan aspectos relacionados con la producción de vivienda social, por lo que han sido seleccionados algunos trabajos que compilan la mayor información relacionada con la vivienda de interés prioritario y la gestión de suelo en la ciudad de Bogotá, consultando datos actualizados al 2013 en las Secretarías Distritales de Planeación, Hábitat y Hacienda de Bogotá.

1. Justificación

La vivienda representa el espacio físico en el cual una persona o un grupo de personas pueden habitar para descansar, resguardarse de las condiciones climáticas y preservar sus bienes. Constituye un instrumento que representa el ahorro e incremento patrimonial, convirtiéndose en uno de los bienes de mayor valor que adquiere un grupo familiar.

Las características de una vivienda nueva y la relación entre factores como ubicación, valor por metro cuadrado, posibilidades de valorización y acabados, varían dependiendo de la ciudad en la que se encuentran ubicados los inmuebles. Para efectos del presente trabajo únicamente se analizarán aspectos relacionados con la vivienda de interés social prioritario en la ciudad de Bogotá, así como regulaciones inherentes a la vivienda de interés social, debido a que el marco legal establecido para los inmuebles tipo VIS resultan aplicables a las viviendas tipo VIP.

De acuerdo con el DANE⁵, para el año 2011 el 13,1% de la población de Bogotá se encontraba en condiciones de pobreza monetaria y el 2,0%, en condiciones de pobreza extrema, con ingresos familiares que no ascendían a 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), dando lugar a que el núcleo familiar careciera de capacidad de ahorro y de recursos suficientes para pagar el precio de una vivienda o acceder a un crédito que le permitiera adquirir una.

Esta situación da lugar a que se presente un déficit habitacional, en sus dos formas:

⁵ DANE. Bogotá: pobreza monetaria 2011. Boletín de Prensa, enero 2 de 2013. [Consultado en octubre de 2013]. En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/boletin_pobreza_bogota_2011.pdf.

Déficit cuantitativo⁶: Relativo a la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el número de viviendas apropiadas existentes.

Déficit cualitativo⁷: Hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y que, por ende, requieren mejoramiento o ampliación de la vivienda en la cual viven.

El déficit en cualquiera de sus formas puede ser superado mediante la creación de nuevas viviendas o el mejoramiento y aplicación de infraestructura a las viviendas existentes, cuando estos esfuerzos se enfocan en garantizar que los sectores más vulnerables de la población puedan acceder a un inmueble. Para este efecto, el Estado ha estructurado un sistema de “*Subsidio de vivienda*” y la asignación de viviendas como “*subsidio en especie*” a las familias que se encuentran en condiciones muy especiales, que les impiden acceder a esta clase de bienes con recursos propios.

Es importante considerar también que Bogotá es la ciudad con el mayor número de habitantes del territorio nacional, con una población cercana a los 7.467.804 personas⁸; de acuerdo con la primera encuesta multipropósito efectuada en la ciudad de Bogotá en el año 2011, el 98% de la población es urbana y el 2% restante población rural.

Debido a condiciones de mercado, uso del suelo y valor de terrenos para la implementación de proyectos inmobiliarios, la producción de vivienda social se ha visto limitada por debajo de los niveles requeridos para atender el déficit de vivienda en sus

⁶ DANE. Ficha Metodológica Déficit de Vivienda, Censo General 2005. 2008. [Consultado en octubre de 2013]. En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/FM_deficitvivienda.pdf, pp. 2 y 3.

⁷ *Ibíd.*

⁸ http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/HistoricoNoticias/Se%20firma%20acta%20de%20concertaci%20F3n%20del%20POT%20entre%20la%20CAR%20y%20el%20Dist/Presentacion_DEM_261011.pdf.

aspectos cuantitativo y cualitativo, así como a los nuevos hogares, dando lugar a que subsista el déficit mencionado.

Por lo anterior, resulta necesario analizar diversos instrumentos que, desde una perspectiva normativa, se encaminen a atender el déficit habitacional para evitar su incremento y el deterioro de la calidad de vida de los hogares de menores ingresos que residen en el Distrito Capital. Esto conlleva al análisis de variables jurídicas que tiendan a solucionar esta situación, tomando en consideración el mandato consignado en el artículo 51 de la Constitución Política y los compromisos consignados en el artículo 11 del pacto de Derechos Civiles, Económicos y Culturales, relativo a los deberes del Estado para garantizar una vivienda adecuada a sus ciudadanos, analizando en forma particular si el derecho a la vivienda debe conllevar la estructuración de políticas o instrumentos que propendan por la adquisición del derecho de dominio sobre inmuebles y la forma en que se puede garantizar la producción constante de viviendas para los hogares de menores ingresos mediante la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo.

2. Objetivos

- 1)** Identificar los elementos que deben concurrir en una vivienda para que esta pueda considerarse digna o adecuada.

- 2)** Identificar los elementos que constituyen estímulos a la demanda y oferta de vivienda de interés prioritario, desde una regulación positiva a nivel nacional y en la ciudad de Bogotá.

- 3)** Establecer la incidencia que pueden tener los instrumentos de gestión de suelo previstos en el ordenamiento jurídico como alternativas para garantizar o facilitar la producción de vivienda social en la ciudad de Bogotá.

- 4)** Identificar instrumentos alternos a la política de vivienda que faciliten la asignación de inmuebles tipo VIP y procesos posteriores de redensificación.

3.Aspectos metodológicos

Este trabajo de investigación será desarrollado mediante el análisis de los elementos normativos de carácter positivo que regulan el desarrollo del derecho a la vivienda digna en el ámbito internacional (tratados suscritos por el Estado), en la legislación nacional y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. De igual forma, se observarán diferentes elementos de política pública que regulan y orientan el subsidio familiar de vivienda y el otorgamiento de subsidios de vivienda en especie como instrumentos para la materialización del derecho a la vivienda para los hogares de menores ingresos, atendiendo al déficit de vivienda de interés prioritario en la ciudad de Bogotá.

Se tendrán en cuenta referentes del positivismo⁹, por cuanto los análisis desarrollados tendrán como punto de partida preceptos legales y la interpretación de las normas se adelantará de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tratados internacionales a partir de la aplicación del bloque de constitucionalidad establecido en el artículo 93 de la Carta Política, y preceptos expedidos por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Naciones Unidas¹⁰. Se aplicará el método deductivo para la organización de la información y la presentación de conclusiones,

⁹ Positivismo jurídico en el sentido indicado por Hans Kelsen en el artículo “*La doctrina del Derecho Natural y el Positivismo Jurídico*” publicado en Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho. pp. 183-198.

¹⁰ Víctor Abramovich y Chistian Courtis, en la Publicación, Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales, sostienen: Que para que un derecho económico, social y cultural resulte aplicable es necesario que se definan condiciones o requisitos mínimos que el estado debe garantizar. De igual forma señala: (...) “que las observaciones generales dictadas por el Comité equivalen a su jurisprudencia en relación con el contenido del Pacto, del cual es el único órgano de aplicación. Estas observaciones generales tienen carácter prescriptivo para los estados en relación al procedimiento de informes, por cuanto el Comité analizará su comportamiento frente a los derechos consagrados por el Pacto, a la Luz de estas interpretaciones y podrá entender incluso que han existido violaciones al pacto en relación a determinados derechos. En: www.ajuv1121.org/index.php/biblioteca?download=7:argentina-exigibilidad-de-losdesc-abramovich.

partiendo preceptos y normas de carácter general hasta llegar a regulaciones de carácter de Distrital, y el entorno factico en el que estas son aplicadas, observando la incidencia en la producción o disponibilidad de inmuebles tipo VIP, para analizar los elementos que afectan el derecho a la vivienda digna para los hogares de menores ingresos en el Distrito Capital.

Se realizará un acercamiento al déficit habitacional en el Distrito Capital, mediante el análisis de documentos y trabajos de investigación que abordan el tema, observando la disponibilidad de suelo urbanizable en esta ciudad, destacando los estímulos establecidos en el ordenamiento jurídico para la demanda y oferta de inmuebles que pueden catalogarse como viviendas de interés prioritario.

Se adelantará una compilación de información, encaminada a identificar elementos que intervienen desde el punto de vista jurídico en la producción de viviendas de interés prioritario, así como aspectos determinantes en el desarrollo de esta clase de inmuebles como una expresión de la vivienda social destinada a los hogares de menores ingresos o en condiciones de extrema necesidad, planteando alternativas que contribuyan a la producción o renovación de esta clase de inmuebles como elemento fundamental del derecho a la vivienda, esbozando modificaciones al modelo implementado para la asignación de subsidios en especie.

La información estadística relativa al déficit de vivienda y a la disponibilidad de suelo urbano, será considerada como aspecto material para la estimación de hogares que requieren acceder a una vivienda de interés prioritario en el Distrito Capital y como un instrumento para la adopción de medidas para el desarrollo del sistema establecido para la promoción de este tipo de inmuebles.

4. Estudios relacionados con el objeto de investigación

El derecho a la vivienda hace parte del conjunto de derechos que se orientan a satisfacer las carencias materiales de los ciudadanos como un instrumento para garantizar condiciones de vida mínimas en un entorno que les permita desarrollarse en la sociedad¹¹. El ejercicio de este derecho para las personas de menores ingresos ha dado lugar a la producción de la denominada vivienda social, en los términos señalados en la tercera cumbre social andina, una solución habitacional destinada a cubrir el déficit presente en las áreas más deprimidas socialmente cuyas familias permanecen en condiciones económicas apremiantes. Para tal efecto en nuestro país ha sido desarrollado el sistema de subsidio familiar, como un instrumento de política pública enfocado en impulsar a los hogares de menores ingresos para que accedan a una vivienda de interés social o de interés social prioritario. A partir del año 2012, mediante la expedición de la Ley 1537, se puso en funcionamiento una faceta diferente del subsidio de vivienda, relativa al otorgamiento de un inmueble a título de beneficio (subsidio) en especie, mediante el denominado programa de vivienda gratuita.

El derecho a la vivienda ha sido abordado desde textos y normas de carácter nacional e internacional que mencionaremos en la primera parte del presente capítulo. De igual forma ha sido estudiada la producción de vivienda social, entendida como aquella destinada a las familias de menores ingresos de la ciudad de Bogotá, mediante trabajos

¹¹ El artículo 25 de la declaración universal de los derechos humanos, señala: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda.

de investigación cuyos aspectos más destacados serán analizados en el presente documento.

4.1 Análisis del derecho a la vivienda desde una perspectiva normativa

En primer lugar debemos observar que el reconocimiento del derecho a la vivienda en el ámbito internacional tuvo lugar en el año 1948, cuando fue suscrita la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 25 reconoce el derecho de todas las personas a tener un nivel de vida adecuado para sí y para su familia. A su vez, en el año 1966, mediante la suscripción del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹², señaló en el artículo 11 de este tratado que todos los Estados parte deben reconocer el derecho a una vivienda adecuada a sus ciudadanos.

El primer gran avance normativo relativo a una regulación positiva en el derecho internacional, se deriva de la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la declaración y el pacto antes mencionados, y el segundo desarrollo en las Declaraciones 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativas a las condiciones con las que debe contar una vivienda para ser considerada como adecuada aspectos que serán analizados al observar las regulaciones jurídicas que orientan el desarrollo del derecho a la vivienda adecuada contenidas en el capítulo 3¹³.

A nivel nacional encontramos que el derecho a la vivienda adecuada, establecido en tratados internacionales, se incorporó en el artículo 51 de la Constitución Nacional, que reconoce como el derecho a acceder a una vivienda digna, señalando como un elemento de razonabilidad para su desarrollo la obligación del Estado de promover planes y programas de vivienda de interés social y sistemas de crédito de largo plazo para garantizar el acceso efectivo a este derecho.

¹² El pacto de derechos civiles, económicos, sociales y culturales ratificado por el estado colombiano mediante la Ley 74 de 1968.

¹³ Mirar pie de página número 10.

En el ordenamiento jurídico se han estructurado diversos instrumentos destinados a la regulación y desarrollo del sistema de vivienda de interés social e interés social prioritario, mediante estímulos a la oferta y demanda de esta clase de inmuebles, así como a los usos del suelo. En este sentido, la política de vivienda propende por el otorgamiento de subsidios, en dinero o en especie, para que los hogares de menores ingresos puedan acceder a una casa o apartamento con unas características mínimas. Esta clase de inmuebles han sido denominados viviendas de interés social e interés social prioritario, cuya definición y características serán desarrolladas en los numerales 5 y 6.

De igual manera, hacen parte de la evolución normativa relativa al desarrollo del derecho a la vivienda la expedición de las Leyes 9 de 1989, 3 de 1991, 388 de 1997 y 1537 del 2012. Mediante las primeras tres se regula el ordenamiento territorial y la implementación de diferentes instrumentos de gestión de suelo, y por medio de la última norma citada se implementa el marco legal para desarrollar el programa de vivienda gratuita promovido en el periodo comprendido entre los años 2010 y 2014. De hecho, la Ley 1537 del 2012, además de establecer las directrices para el programa de vivienda gratuita, determinó como obligación para los municipios con más de 100.000 habitantes, así como para aquellos que se encuentren en sectores aledaños a municipios con más de 500.000 habitantes, la obligación de establecer áreas mínimas de suelo urbanizable de uso residencial destinado a viviendas de interés prioritario, cuando se trate de suelos de expansión urbana o en aquellos sectores que sean tratamientos de redesarrollo mediante programas de renovación urbana.

En relación con el análisis del derecho a la vivienda, desarrollado por **Felipe Alejandro Galvis Castro**, publicado por la Defensoría del Pueblo, denominado: “***El Derecho a Una Vivienda Digna y Adecuada, en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos***”, efectuado en el año 2009, adelantó una compilación que aborda el derecho a la vivienda digna visto desde el bloque de constitucionalidad, analizando diferentes aspectos inherentes a su implementación desde una perspectiva constitucional, observando elementos que integran el concepto de vivienda adecuada en el Derecho Internacional, así como la identidad de este concepto con el de dignidad en la vivienda establecido en la Constitución y en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, en relación con las

obligaciones del Estado para el cubrimiento de cada uno de los elementos que lo integran.

En este documento se analizó, además de las observaciones realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la incidencia de otras normas constitucionales relativas a asegurar el acceso a bienes y servicios básicos, enfocados en las condiciones de una viviendas para considerarla digna y aspectos inherentes a la satisfacción de este derecho, señalando como obligaciones de efecto inmediato del Estado frente a la accesibilidad económica de la vivienda, los siguientes aspectos:

- 1) Adoptar medidas para proteger a los inquilinos en relación con los precios de los alquileres.
- 2) Establecer recursos jurídicos que permitan reclamaciones contra acciones ilegales discriminatorias de los propietarios.
- 3) Admitir el prepagado de los créditos de vivienda.¹⁴

De igual forma se establecen como obligaciones de cumplimiento progresivo los elementos que se indican a continuación:

- 1) Establecer sistemas adecuados de financiación de vivienda a largo plazo.
- 2) Establecer sistemas de financiación de vivienda individual a largo plazo en los que el valor de la unidad de medida no se determine con exclusiva alusión al movimiento de las tasas de interés en el mercado.
- 3) Establecer un sistema de financiación de vivienda a través de una Ley marco.
- 4) Establecer sistemas de financiación de vivienda a largo plazo en los que este prohibida la capitalización de intereses.
- 5) Controlar y establecer límites a las tasas de interés de los créditos de vivienda.
- 6) Promover planes de vivienda de interés social.
- 7) Adoptar medidas para garantizar que los gastos relacionados con la vivienda no impidan ni comprometan el logro ni la satisfacción de otras necesidades básicas.¹⁵

¹⁴ GALVIS CASTRO, Felipe Alejandro. El derecho a una vivienda digna y adecuada. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2009. pp. 197, 198, 199, 200 y 201.

Destaca la forma como cada una de las obligaciones de cumplimiento inmediato o progresivo se desarrollan mediante aspectos legales, políticas públicas, y la forma en que la jurisprudencia constitucional los aborda, configurando parte de la estructura estatal para enfocada en garantizar el acceso a la vivienda.

El libro “***Vivienda Social en Colombia, una Mirada desde su Legislación, 1918-2005***” publicado por la Editorial Pontificia Universidad Javeriana, coordinado por Olga Lucia Ceballos Ramos, con la participación Alberto Saldarriaga Roa y Doris Tarchópulos Sierra, adelantó la verificación de diferentes aspectos promovidos para desarrollar la vivienda social desde el año 1918, tomando como eje central la regulación legal de cada gobierno como política en materia de vivienda.

Las disposiciones normativas expedidas en la Ley 46 de 1918 determinaron que los municipios con más de 15.000 habitantes debían destinar el 2% de sus presupuestos para atender la vivienda higiénica para la clase proletaria. A continuación se realiza el estudio de cada una de las normas expedidas por los gobiernos de turno observando particularmente aspectos de la Ley 70 de 1931 relativa a la constitución del patrimonio de familia y el Decreto 711 de 1932 mediante el cual fueron establecidas las bases para la creación del Banco Central Hipotecario, la expedición de la Ley 61 de 1936, en el gobierno de Alfonso López Pumarejo, relativa a la construcción de viviendas higiénicas para los obreros de las minas y salinas propiedad de la nación, estableciendo la inembargabilidad de las viviendas adquiridas por obreros; la Ley 91 de 1936 mediante la cual se autoriza la constitución de patrimonios de familia no embargables, la Ley 170 de 1936 que otorga facultades especiales al Banco Central Hipotecario para financiar el desarrollo de programas de construcción y/o urbanización; el Decreto 200 de 1939 mediante el cual se dio inicio al fomento de la vivienda campesina en Colombia; apartes de la Ley 29 de 1945, relativas al fomento de la construcción de vivienda urbana; y el Decreto 1575 de 1946 mediante el cual se autoriza la financiación de vivienda para trabajadores con la pignoración de salarios, cesantías y seguros de vida.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 202 a 221.

En este trabajo también se citan las disposiciones normativas proferidas por cada administración de carácter nacional para la promoción de vivienda social hasta la creación del sistema de vivienda de interés social en el análisis del período comprendido entre 1990 y 2007, en el cual se destaca la expedición de la Ley 3 de 1991, mediante la cual se definió la estructura funcional fundamental para la promoción y otorgamiento de vivienda social. Este análisis concluye que la normativa refleja inestabilidad institucional que se asocia a la producción de vivienda social en un esquema de mercado, señalando que en esta fase de producción legislativa subsiste el subsidio a la vivienda, así como instrumentos para masificar el acceso al crédito, sin abordar en profundidad el acceso a suelos urbanizables a precios razonables, y logrando evitar de esta forma el desarrollo de edificaciones ilegales para hacer sostenibles los programas de vivienda social.

4.1.1 Análisis de elementos relativos a la producción de vivienda de interés prioritario

Diferentes análisis han sido desarrollados para estudiar tanto el déficit como la producción de vivienda de interés prioritario en la ciudad de Bogotá, así como la incidencia de los instrumentos de gestión de suelo en relación con estas actividades, por lo que a continuación se presenta la relación de trabajos que abordan el tema de acuerdo con los aspectos definidos en el capítulo 1.

Manuel Álvarez, en el Programa de Economía de la Universidad EAN, desarrolló un trabajo de investigación encaminado a identificar el déficit de vivienda de interés prioritario en el Distrito Capital para el año 2011, en sus aspectos cuantitativo y cualitativo. En esta investigación indica que el déficit real de vivienda de interés prioritario está compuesto por el número de hogares que habitan en viviendas inadecuadas, junto a los hogares que habitan en hacinamiento crítico.

Con respecto a Bogotá indica que la variable más significativa del déficit cualitativo es el hacinamiento mitigable, señalando que la vivienda de interés prioritario se concentra en atender a hogares de los estratos 2. El hacinamiento mitigable se presenta en las localidades donde existe el mayor número de hogares en estrato uno y dos: San Cristóbal, Usme, Bosa, Kennedy, Engativá, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar. Esto se relaciona con la segregación económica de muchas comunidades que son excluidas a nivel territorial por sus bajos ingresos socioeconómicos.

Ahora bien, luego de realizar diferentes análisis de producción de vivienda, esta investigación estima que el déficit de VIP para el 2011 en Bogotá, es de 35.033¹⁶ viviendas. De igual forma realiza un diagnóstico de diferentes aspectos que acentúan este: los elevados costos del suelo y las viviendas como producto final, la ausencia de políticas gubernamentales (si bien se destina un 0.5% del PIB para el sector del hábitat los recursos no son bien utilizados); la falta de oferta de VIP frente a una demanda creciente debido a la expansión demográfica que se concentra en los estratos bajos; los bajos niveles de bancarización y pedagogía para los hogares que asumen un crédito de vivienda (muchos trabajan en la informalidad y no pueden adquirir un crédito hipotecario); y la ausencia de una normatividad direccionada a la vivienda de interés prioritaria, ya que no existe una normatividad diferencial para la VIP.

Es preciso mencionar que con posterioridad a la realización del trabajo de investigación antes mencionado, fue expedida la Ley 1537 de 2012 en la cual se establece un marco regulatorio para la vivienda de interés prioritario y para el desarrollo del programa de vivienda gratuita promovido por el Gobierno Nacional, y que fue expedido el Decreto 075 de 2012 que entre otras normas desarrolla aspectos relacionados con la vivienda de interés prioritario en el ordenamiento territorial de los municipios y distritos. Por lo anterior, es claro que algunas de las conclusiones expuestas por Manuel Álvarez han variado debido a los cambios normativos y al tratamiento otorgado a la vivienda VIP en los últimos 3 años.

El estudio desarrollado por María José Henao Padilla, en un trabajo de investigación adelantado para la Universidad del Rosario en el año 2011, denominado “**Análisis del proceso de producción privada de vivienda de interés social (VIS) en Colombia en el periodo 2007-2010, a partir del macroproyecto de interés social nacional Ciudad Verde**” estudia la generación de vivienda social a partir del análisis de caso.

La autora sostiene que a través de la Política Pública de Vivienda de Interés Social es posible encontrar dos tipos de soluciones: la vivienda de interés social (VIS) y la vivienda

¹⁶ ÁLVAREZ, Manuel. Déficit actual de vivienda de Interés prioritario en Bogotá. Trabajo de grado Economía. Bogotá D.C.: Universidad EAN. Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas, 2012. p. 87.

de interés prioritario (VIP), esta última se destina a los grupos más necesitados dentro de esa población, es decir, aquellos que cuentan con ingresos de hasta 2 smlmv. En este sentido, el proceso de producción de vivienda de interés social se compone de formulación, ejecución y post ejecución. Para que el acceso a la VIS sea viable es necesario obtener un valor de venta que compita en el mercado, tener un suelo urbanizable a bajo costo y obtener una financiación significativa.

En la producción de vivienda los factores críticos de la demanda se ven relacionados a los factores de desempleo, informalidad (el 70% de los usuarios de VIS pertenecen a este sector lo que hace imposible que puedan acceder a un crédito que les permitan complementar el ahorro y el subsidio para acceder a una vivienda) y las bajas tasas de bancarización que desincentivan el endeudamiento necesario para el cierre financiero. Por otro lado, en la oferta existen factores asociados a las condiciones del mercado como la escasez de suelo, las fluctuaciones en el precio de los materiales y la mano de obra, que afectan directamente el precio final de la vivienda.

Con respecto a los factores que afectan negativamente la oferta en la producción formal de las viviendas se encuentran: los altos costos en los trámites, los costos de construcción (tienen un peso aproximado de 50% en el precio final de la vivienda), la escala (los promotores de proyectos VIS desarrollan en un 90% de los casos proyectos de una hectárea y 100 unidades residenciales; este tipo de proyectos son muy pequeños y de gestión compleja) y el suelo (ya que no existen precios viables en las principales áreas urbanas del país).

En este documento se indica que desde el punto de vista de la oferta el problema es el precio, es decir, cómo lograr generar un bien cuyo proceso de producción cuenta con múltiples factores que lo hacen costoso por lo que genera un pequeño margen de utilidad. Del lado de la demanda, el problema es de ingresos, pues son estos los que determinan el acceso a la vivienda digna.

El estudio se centra en el desarrollo del macro proyecto de vivienda de interés social nacional Ciudad Verde, ubicado en el municipio de Soacha (Cundinamarca), en el cual se ha proyectado la construcción de 44.000 viviendas, de las cuales el 25% corresponden a inmuebles tipo VIP.

El Distrito Capital, en la publicación “**Una Reflexión Sobre la Producción de Vivienda Social en Bogotá 1998-2010**”, analizó desde diferentes perspectivas la cantidad de VIS y VIP construidas en Bogotá. Presenta un análisis de la oferta de esta clase de inmuebles, en el cual son observados diferentes elementos de la política pública de vivienda adoptada a partir de los planes nacionales de desarrollo, efectuando análisis relativos al déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en la ciudad e identificando diferentes aspectos que inciden en la situación deficitaria y el acceso a esta clase de inmuebles.

También se determina que la localización de la VIS en la ciudad de Bogotá plantea una relación entre tiempo y dinero que incide en el transporte y el valor del suelo, señalando que a menor valor de la vivienda esta se ubica en una zona más distante de la periferia, por lo que solo quienes tienen mayor capacidad de pago encuentran viviendas en buenas ubicaciones, mientras que los hogares de menores ingresos no pueden ni siquiera conseguir una vivienda en el mercado formal. En este sentido señalan que las viviendas destinadas a los hogares de menores ingresos serán desarrolladas en el sur y el occidente de la ciudad, especialmente en las localidades de Bosa, San Cristóbal, Rafael Uribe, Tunjuelito y Usme.

Destacan igualmente que las localidades de Ciudad Bolívar, Suba, Engativa, Bosa y Usme requieren atención especial debido a que en estos sectores de la ciudad persiste el desarrollo de urbanizaciones ilegales y que presentan terrenos disponibles que permitirán el desarrollo de urbanizaciones de vivienda que pueda encontrarse en el rango de precios establecido para inmuebles tipo VIP o VIS. Adicionalmente, en el estudio se considera que el suelo urbanizable disponible en la ciudad se encuentra próximo a su agotamiento, en contraste con la creciente demanda de vivienda de bajo costo, por lo que plantean la necesidad de adoptar las medidas integrales encaminadas a aumentar la oferta y disminuir la demanda de esta clase de bienes tal como se menciona a continuación:

- 1) Controlar la migración urbana causada por el desplazamiento poblacional.
- 2) Impulsar proyectos de renovación urbana y redensificación, tanto de las zonas centrales de la ciudad como de los suelos de mejoramiento integral, con el objeto de garantizar la producción de más y mejores viviendas de interés prioritario.

- 3) Implementar los instrumentos de gestión de suelo para adquirir suelo urbanizable o fomentar el desarrollo de proyectos de vivienda de bajo costos en los suelos de expansión o en aquellos que resulten objeto de renovación urbana.
- 4) Promover y gestionar actividades para lograr la efectiva ejecución de los recursos disponibles destinados a subsidios de vivienda.
- 5) Incrementar la promoción del sector privado para el desarrollo de proyectos de vivienda dirigidos a los hogares de menores ingresos.
- 6) Adelantar actividades para lograr la inclusión laboral y el incremento de la capacidad de pago de los hogares con menores recursos en la ciudad.

Ante la necesidad de contar con suelos urbanizables disponibles, el estudio propone una metodología para la identificación de terrenos que pueden destinarse al desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario, señalando diversos procesos de identificación que incluyen análisis de tipo urbanístico, jurídico, económico y cartográfico. Señalando la necesidad de adquirir predios en los que se prevea el desarrollo potencial de vivienda social, aclarando que aquellos predios que cuenten con una extensión superior a 10 hectáreas deben ser objeto de plan parcial, cuya implementación conlleva cronogramas y tiempos específicos para que los terrenos puedan ser objeto de urbanización, en los cuales Metrovivienda debe asumir un rol más activo en la conformación, trámite y determinación del suelo adquirido para su efectiva urbanización y desarrollo.

Igualmente se señala que los esfuerzos realizados por el mercado para la producción de vivienda social han fracasado puesto que pese a contar con la totalidad de los recursos destinados por el Estado la construcción formal únicamente ha logrado cubrir el 50% de la vivienda producida, mientras el sector informal ha cubierto el restante, concluyendo que la política instaurada para dotar de vivienda a los más pobres no ha logrado ser efectiva, por lo que se proponen alternativas que comprendan desde la redensificación hasta la expansión urbana¹⁷ como instrumentos para garantizar la producción de vivienda social¹⁸.

¹⁷ CHAVARÍA NÚÑEZ, Dania y MORGAN BALL, Daniel. Nuevos actores en la gestión de estrategias inclusivas para vivienda de alta densidad. En: Cuadernos de vivienda y urbanismo. Junio, 2011.

¹⁸ La vivienda destinada a los hogares de menores ingresos.

Agremiaciones como CAMACOL han realizado análisis encaminados a determinar la viabilidad de producir viviendas de 50 smlmv, observando aspectos relevantes de los costos de producción de vivienda, analizando los elementos que inciden para que las familias de menores ingresos puedan acceder a una vivienda en este rango de precios, así como el costo del suelo urbanizado como factor determinante en el precio de una vivienda de este tipo, observando, por ejemplo, variaciones del precio del suelo urbanizado en diferentes proyectos promovidos por Metrovivienda, determinando que el valor del metro cuadrado urbanizado no debe superar el 15% del valor total de la vivienda para que resulte factible la realización de proyectos de esta naturaleza.

En forma similar, Metrovivienda¹⁹ recopila aspectos esenciales de su gestión, indicando que la producción de vivienda social ha sufrido una variación de modelo, pasando del intervencionismo estatal alto en los procesos de gestión de suelo, el urbanismo primario y secundario y la edificación de viviendas, a un modelo en donde el mayor protagonismo se encuentra en el mercado y el Estado conserva una injerencia media a través de los municipios y distritos. A partir de la configuración de este nuevo modelo, el texto presenta a Metrovivienda como una entidad enfocada en garantizar la existencia de suelo disponible y urbanizable para el desarrollo de proyectos VIS, configurándose como un Banco de Tierras del Distrito Capital.

El estudio también menciona que dentro de los aspectos identificados para determinar la configuración del Banco de Tierras se tuvo en cuenta que hay aspectos que inciden para que los hogares de menores ingresos puedan acceder a una vivienda digna, aspectos relativos a elementos estructurales tanto de la economía (empleo, salarios, distribución del ingreso) como del sistema en que se ha estructurado la adquisición de inmuebles Tipo VIS (la triada ahorro, subsidio y crédito). Debido a la incidencia de los factores antes mencionados, Metrovivienda focalizó el desarrollo de actividades inherentes a la gestión de suelo entre los años 1999 y 2003, en los siguientes ámbitos:

¹⁹ CASASFRANCO ROLDAN, María Virginia y PALMA ARCOS, Oscar. 10 años de Metro-Vivienda, Modelos de gestión del suelo vivienda y hábitat. Bogotá D.C.: Metrovivienda, 2007. pp. 12 a 13 y 55 a 99.

- 1) **Intervención directa en la compra de tierras.** Este modelo de intervención se centró en la adquisición de terrenos, bien mediante enajenación voluntaria o expropiación judicial, para habilitarlos posteriormente como urbanismo primario. Bajo esta modalidad fueron desarrollados los proyectos Ciudadela el Recreo y Ciudadela el Provenir de las Américas, adelantados en la Localidad de Bosa, que comprendieron 231,5 hectáreas²⁰.
- 2) **Proyectos Asociativos.** En esta modalidad el propietario aporta el suelo y Metrovivienda aporta recursos de capital para desarrollar el urbanismo primario. Este esquema se lleva a cabo mediante la constitución de patrimonios autónomos. Bajo este mecanismo fueron desarrollados los proyectos Nuevo Usme y Ciudadela Campo Verde, los cuales comprendieron 149,5 hectáreas.
- 3) En desarrollo de estos dos modelos, durante la primera etapa de funcionamiento del Banco de Tierras, se habilitaron en todos los proyectos 141,5 hectáreas de suelo urbanizable, en los cuales se llevó a cabo la construcción de 4.607 VIP.

Uno de los análisis destacados del estudio efectuado por Metrovivienda consiste en la revisión de los tiempos de ejecución de cada uno de los modelos de intervención antes mencionados el cual advierte que aquellos procesos que se desarrollan mediante la intervención del Banco de Tierras, bien directamente o mediante el desarrollo de procesos de expropiación por vía administrativa, han llegado a durar hasta 10 años sin que se hayan terminado, aun cuando en su desarrollo inicial se estimó que su desarrollo comprendería un lapso que oscilaría entre 5 y 7 años. Se destaca que los procesos en los que se presenta intervención directa de Metrovivienda junto a los propietarios de los terrenos se estableció como condición destinar un área a vivienda VIP: en Ciudadela Nuevo Usme el 45% del área útil, mientras que en el proyecto Ciudadela Campo Verde el 50% del área urbanizable. También se determinó un lapso de 5 años para su ejecución; sin embargo, el proyecto Ciudadela Nuevo Usme en este lapso alcanzó un desarrollo equivalente al 20% del proyecto, situación que atribuyen a la falta de coordinación entre entidades estatales para garantizar la prestación de servicios complementarios, mientras

²⁰ Las hectáreas señaladas comprenden el desarrollo total del proyecto, el cual se ejecuta por etapas en forma progresiva.

Ciudadela Campo Verde no contó con ningún desarrollo ya que una acción popular impidió el desarrollo del proyecto.

El estudio concluye que algunas de las dificultades que se presentan en los procesos de gestión de suelo son relativas al saneamiento jurídico de los predios que intervienen en el proceso, destacando que usualmente un proceso de expropiación puede tardar un promedio de 5 años, pero que de presentarse la existencia de acciones penales la culminación de estos procesos puede durar 3 o 4 años más²¹.

Las dificultades de contar con instrumentos expeditos que garanticen el saneamiento de los predios que hacen parte de los procesos de gestión de suelo, dan lugar a mayores costos de transacción representados en: demoras en la ejecución de los proyectos y que los predios puedan ser pagados a precios que superan en dos o tres ocasiones el valor de mercado. Además, a juicio de Metrovivienda, los jueces no tienen en cuenta la conveniencia pública.

Luego de observar elementos relativos al desarrollo de instrumentos de gestión del suelo y acciones de renovación urbana, analizando aspectos como la escasez de suelo urbano y el déficit de vivienda, señala que las entidades del sector hábitat deben adelantar actuaciones para reducir la escasez de suelo y el déficit habitacional, contrarrestando la acción de los urbanizadores ilegales, orientando las determinaciones del mercado.

Jennifer Mayorga Lamorux²², mediante el trabajo de investigación denominado: **“Limitaciones en la Gestión de Planes Parciales, en Áreas de Renovación Urbana en la Ciudad de Bogotá D.C.”**, analiza aspectos de la renovación urbana mediante la implementación de “*planes parciales*” en el Distrito Capital. Observando situaciones que indiquen para que estos sean adoptados como instrumentos de redensificación, especialmente aquellos que dificultan la implementación de este instrumento.

²¹ CASASFRANCO, pp.38-40.

²² MAYORGA LAMORUX, Jennifer. Limitaciones en la gestión de Planes Parciales, en áreas de renovación urbana en la ciudad de Bogotá D.C. Tesis de maestría en Planeación Urbana y Regional. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Arquitectura, 2012.

La autora señala que en la ciudad de Bogotá se ha aprobado un plan parcial en la modalidad de renovación urbana desde la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en el año 2000, pese a que una de las prioridades del plan consistió en la redensificación de la ciudad. En contraste señala que ciudades como Medellín han sido aprobados 29 planes parciales, de los cuales 17 corresponden a procesos de renovación urbana.

Este trabajo indica que las dificultades y dilaciones en los procesos de aprobación de planes parciales se presentan por falta de articulación de las autoridades administrativas, poca capacitación de los funcionarios públicos, un sector privado poco comprometido, ausencia de reglas claras hacia el futuro de la ciudad, deficiente planificación en materia de servicios públicos (como vías, redes, espacio público o zonas de similar naturaleza), carencia de articulación público privada, aspectos que sumados a la deficiente reglamentación especial para la adopción de planes parciales en zonas de renovación urbana, así como a la inexistencia de una metodología equitativa para determinar el reparto de las cargas y los beneficios, dan lugar a que la administración distrital no se convierta en el promotor y orientador de los planes parciales, ni logre constituirse en el gestor de una política de renovación urbana.

Así, los procesos de renovación urbana pese a su importancia no han sido desarrollados mediante instrumentos de planeación consolidados, dando lugar a que los particulares implementen acciones de redensificación segmentados, realizadas predio a predio, edificando en zonas de baja densidad construcciones altamente pobladas, sin que para el efecto se adelanten las adecuaciones en vías, espacio público, infraestructura ni en servicios públicos domiciliarios requeridas, afectando la consolidación planificada de la ciudad y el otorgamiento de soluciones habitacionales a los hogares de menores ingresos.

El trabajo de investigación elaborado por Camilo Hernán Díaz Castañeda y Gilberto Antonio Castro Escobar, titulado “**Vivienda de interés prioritario para población desplazada: problemática, lineamientos y propuesta de modelo de implementación**”, presentado en el año 2011, analiza el otorgamiento de subsidios a la población desplazada y la cantidad de recursos que los beneficiarios de estos aportes deben emplear para adquirir una vivienda, identificando aspectos que impiden el acceso a un inmueble para las familias con escasos recursos víctimas del desplazamiento.

En primer lugar indican que las políticas de financiación de vivienda para la población desplazada no han sido suficientes para proporcionar una vivienda digna a quienes se encuentran en esta condición, ya que cerca de 707.000 familias no cuentan con una solución habitacional digna.

A partir de la problemática del desplazamiento los autores realizan un análisis en la política de vivienda para población desplazada, enmarcada por la sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento a la misma, en donde encuentran que las principales falencias se encuentran en: el desarrollo informal de vivienda (muchos desplazados, ante la imposibilidad de adquirir una vivienda en el mercado formal acuden a compartir casa con otros hogares, construir casas de forma ilegal o arrendar una habitación para una familia entera); la falta de integración en la producción de VIP (el largo proceso en el que se involucran Estado, constructores, sector financiero y población desplazada dificulta la implementación y construcción de vivienda); la escasez del suelo; la falta de financiación de la población de bajos recursos; la innovación limitada (no existen alternativas diferentes a la construcción en concreto y mampostería); y la deficiencia en la gestión institucional en tanto que los gobiernos locales no otorgan un acompañamiento asociado a la búsqueda de ofertas de vivienda para las familias desplazadas; adicionalmente los municipios y distritos no han incluido en su POT y planes de desarrollo soluciones para los asentamientos precarios, así como no existen incentivos para involucrar y comprometer a diferentes actores en el proceso.

Los autores encontraron que en la etapa de implementación de los 92.000 subsidios que el Estado ha otorgado para la adquisición de vivienda urbana y rural entre los años 2000 y 2009, solo el 51% se ha ejecutado. Según ellos hay un déficit de 3.8 millones de viviendas, de las cuales 1.3 millones son déficit cualitativos. Sin embargo, existe una tasa de formación de hogares de 260.000 por año; y entre 2008 y 2011 se inició la construcción 98.000 soluciones de vivienda por año, por lo que el incremento del déficit es de 162.000 unidades de vivienda anual.

Los autores proponen un modelo de integración que supere el déficit habitacional del 83.55% en los hogares desplazados (de los 846.665 hogares desplazados en Colombia, 707.380 no cuentan con las condiciones de una vida digna). En primer lugar proponen el sistema de construcción liviano seco, un material prefabricado e industrializado que disminuye el tiempo de ejecución de obra, control de desperdicios, facilidad de transporte y posibilidad de involucrar a la comunidad beneficiaria en la construcción ya que no requiere de mano de

obra especializada. En segundo lugar, asumiendo que el Estado cubre el 75% del valor total de la vivienda y que los gobiernos locales aportan el lote urbanizado y que el 10% del valor debe ser cancelado por los beneficiarios; en este sentido, al presenciar que el cierre financiero es imposible por la informalidad en que estos viven se presenta la solución de bajar los costos de producción de la vivienda incentivando a los constructores y proveedores con beneficios, ejerciendo control a los costos de la tierra y generar políticas de financiación con tasas preferenciales para estos casos y con créditos flexibles y de fácil acceso en los cuales se tengan en cuenta las limitaciones de estas familias. En tercer lugar proponen un modelo de integración entre el Estado (encargado de gestionar los proyectos y urbanizar los suelos para vender a promotores y constructores de VIS); los gobiernos locales (quienes deben identificar y habilitar el suelo urbanizable); la academia (quien debe generar procesos de innovación de sistemas constructivos más eficientes y económicos y debe educar a los ingenieros con una razón social); el sector financiero (quienes debería desarrollar herramientas que permitan estimular el ahorro previo en la población informal con el fin de bancarizar y posteriormente otorgar un crédito hipotecario, un ejemplo de esto es el Ahorro Voluntario Contractual del Fondo Nacional del Ahorro) y los constructores (deben participar en la ejecución de este tipo de proyectos, los cuales les aseguran cierto margen de utilidad y además les permite estar cubiertos ante una posible recesión o desaceleración del mercado de vivienda de otros estratos, ya que es una demanda que está presente siempre y esta subsidiada por el gobierno).

4.1.2 Demanda de vivienda de interés prioritario

Para efectos del presente acápite se entenderá por demanda las necesidades o requerimientos efectuados por consumidores que esperan adquirir un bien o servicio. En este caso, por consumidor entenderemos los hogares que requieren una vivienda para satisfacer sus necesidades habitacionales, materializando el derecho a contar con una vivienda digna.

De acuerdo con la ECV-DANE-2011²³ en Colombia hay un total de 12,8 millones de hogares, de los cuales 10 millones se encuentran en zonas urbanas y de estos 4,6

²³ DANE. Encuesta calidad de vida - 2011. [Consultado en noviembre de 2013]. En: <http://www.dane.gov.co/index.php/es/estadisticas-sociales/calidad-de-vida-ecv/87->

millones se encuentran en déficit de vivienda. Además, la encuesta determinó que tan solo entre el 15% y el 18% de los hogares tienen acceso a una vivienda formal. Para analizar aspectos relativos al déficit de vivienda el Departamento Nacional de Estadística (DANE) utiliza los criterios de déficit cualitativo o cuantitativo definidos con anterioridad. La medición efectuada por el DANE analiza la necesidad de vivienda a partir de los inmuebles existentes, en la cual determinó que para el año 2005, en la ciudad de Bogotá 370.000²⁴ hogares se encuentran en déficit, de los cuales 283.000 (76%)²⁵ correspondían al déficit cuantitativo y 88 (24%)²⁶ al déficit cualitativo²⁷. Las cifras antes mencionadas reflejan el estado del déficit habitacional al momento en que se realizó el último censo efectuado en el país que data del año 2005.

De acuerdo con mediciones alternas efectuadas en el Distrito Capital por Metrovivienda, el déficit total asciende a 385.374 viviendas, de las cuales el 84.24% (324.640) corresponde a déficit cuantitativo y el 17.76% (60.734) corresponde al déficit cualitativo.

Es importante destacar que en la medición efectuada por Metrovivienda se observa un déficit consolidado superior en un 4% al detectado por el DANE, mostrando que el déficit cuantitativo refleja mayor incidencia. De acuerdo a la preponderancia de una u otra forma de déficit, este debe ser atendido, bien mediante la producción de vivienda nueva (déficit cuantitativo) o mediante el mejoramiento de la vivienda o la ampliación en la cobertura de servicios públicos para cuando se presentan déficit cualitativo.²⁸

De acuerdo con los resultados de la encuesta multipropósito Bogotá 2011-EMB-2011, el Distrito Capital cuenta con 2.185.874 hogares, de los cuales 258.046 (11,8%) se encuentran en déficit habitacional: 116.529 (5,3%) en déficit cuantitativo y 141.517 (6,5%)

[sociales/calidad-de-vida/3281-encuesta-de-calidad-de-vida-2011](#). Estudio desarrollado para determinar la calidad de vida de los colombianos. Esta encuesta es un instrumento de diagnóstico que permite identificar situaciones e implementar políticas públicas al Gobierno Nacional.

²⁴ CAMACOL. Viabilidad de la construcción de viviendas de 50 smlmv. [Consultado en octubre de 2013]. En:

http://www.camacolcundinamarca.co/sites/default/files/general_economic_studies/esteco20090706052839_0.pdf. p. 1.

²⁵ *Ibidem*. p. 1

²⁶ *Ibidem*. p. 1

²⁷ DUARTE QUIROGA. p. 102.

²⁸ *Ibidem*. p. 103

en déficit cualitativo. Estas cifras reflejan una reducción significativa en relación con el déficit habitacional observado en el año 2005; evidenciando un mayor déficit cualitativo que cuantitativo. Además del déficit actual, CAMACOL²⁹ comparó los censos 1993-2005, encontrando que en la ciudad de Bogotá anualmente se forman cerca de 56.000 hogares, por lo que señalan que para atender el déficit habitacional de la ciudad sería necesaria la producción de 84.000 viviendas por año de las cuales 61.000 deberían responder al segmento VIS y 23.000 a segmentos no VIS.

La producción de vivienda VIS o VIP no garantiza que esta sea adquirida por la población que carece de recursos suficientes para acceder a otra clase de inmuebles pero da lugar a la disponibilidad de espacios para ser habitados, por lo que esta vivienda estará destinada a la ocupación de los hogares que puedan arrendar en condiciones dignas, mediante la legítima tenencia de estas viviendas aunque no se configure el acceso al derecho de dominio sobre el inmueble en el cual resida el hogar ocupante.

En la tabla que se presenta a continuación se observará el número de viviendas licenciadas en proyectos VIS o VIP en la ciudad de Bogotá, y el total de licencias de construcción expedidas durante los años 2010, 2011, 2012 y una fracción del año 2013, tanto para viviendas de interés social como vivienda de interés prioritario:

Tabla 1. Viviendas VIS y VIP habilitadas

Año	Viviendas de interés social Habilitadas	Viviendas de interés prioritario Habilitadas
2010	23.758	6.093
2011	24.591	4.902
2012	14.762	5.160
2013*	7.446	1.284
Total	70.557	17.439

Fuente: Información entregada por la Secretaría de Planeación Distrital y la Secretaría del Hábitat³⁰.

*Información calculada a Junio del 2013.

²⁹ CAMACOL. p. 1

³⁰ Oficio expedido por la Secretaría de Planeación Distrital bajo el No. 2-2013-59180 y oficio expedido por la Secretaría del Hábitat, recibido por correo electrónico suscrito por Yency Contreras Ortiz.

En la tabla anterior encontramos una reducción en el número de viviendas de interés social licenciadas entre los años 2011 y 2012, mientras en este período se observó un aumento en el número de viviendas de interés prioritario licenciadas. De acuerdo con los datos observados en la tabla, de mantenerse la tendencia, se observará una reducción en la cantidad de viviendas de interés prioritario licenciadas.

Los procesos de producción de vivienda en los rangos VIS y VIP no conservan un aumento constante, debido a que los procesos de edificación inmobiliarios se encuentran condicionados a la existencia de suelo urbanizable, mediante la regulación o desarrollo de suelos de expansión urbana o al proceso de urbanización de suelo habilitado, el cual se encuentra limitado, dando lugar a que la oferta inmobiliaria no pueda mantener su crecimiento en forma constante, salvo con la implementación de medidas que permitan mayor edificabilidad, la ampliación de zonas de expansión urbana o el desarrollo de instrumentos encaminados a garantizar la renovación urbana en todos los casos con mayor densificación.

Al momento en que se profirió el Plan de Ordenamiento Territorial en la ciudad se presentaban aproximadamente 35.800 hectáreas³¹ potencialmente urbanizables, de las cuales se encontraban disponibles para ser urbanizadas dentro del perímetro urbano 29.000 hectáreas. Para el año 2010 fueron ocupadas o desarrolladas 31.500 hectáreas, equivalentes al 88% del suelo urbanizable, dando lugar a un remanente de suelo urbanizable equivalente a 4,296 hectáreas que permitirán un desarrollo aproximado de 350.000 viviendas, mediante las cuales puede atenderse el déficit actual, sin atender los hogares que se forman anualmente en la ciudad.

En atención a las necesidades antes identificadas y con el objeto de garantizar el acceso del derecho a la vivienda actual y futuro de los hogares conformados y residentes en el Distrito Capital, y particularmente de aquellos que perciban menores ingresos, resulta necesario analizar y observar diversos mecanismos que garanticen el desarrollo de la vivienda social y especialmente de la vivienda de interés prioritario, bien mediante la aplicación de instrumentos de gestión de suelo o mediante variaciones en programas que

³¹ DUARTE QUIROGA. p. 105.

propendan por el otorgamiento de viviendas gratuitas, determinando en todos los casos que sea posible adelantar procesos de redensificación mediante los cuales se garantice una mayor edificabilidad en el suelo urbanizado.

4.1.3 Instrumentos para la producción de vivienda de interés prioritario

Estudios desarrollados por CAMACOL³² muestran que 125.000 hogares del Distrito Capital perciben ingresos inferiores a 1 smlmv y 315.000 hogares reciben ingresos que no superan los 2 smlmv, por lo que tal como se indicó al analizar los estímulos al crédito de vivienda, la capacidad para generar un ahorro programado, pagar la cuota inicial de una vivienda y atender obligaciones periódicas derivadas de créditos es limitada.

A su vez, la administración Distrital ha señalado que el precio por metro cuadrado de una vivienda se integra por el precio del suelo, el valor de los materiales para la edificación y la utilidad del constructor, por lo que estos elementos inciden en el valor de la vivienda. A su vez, CAMACOL³³ centra su atención en el valor del suelo urbanizado que viabilice la producción de viviendas cuyo precio de venta no supere los 50 (smlmv) mensuales vigentes, tomando como punto de partida los proyectos desarrollados por Metrovivienda, en donde fue ofrecido suelo urbanizado a un precio que oscila entre \$ 100.000 y \$ 120.000 pesos por metro cuadrado.

Para determinar el valor del suelo CAMACOL plantea dividir el valor total de un terreno en el número de viviendas que pueden ser desarrolladas en él para que sea viable construir viviendas cuyo precio no supere los 50 smlmv, el valor del suelo urbanizado no debe resultar superior al 15% del valor de la vivienda. Luego de analizar diferentes proyectos desarrollados por Metrovivienda no es posible lograr la producción de vivienda

³² CAMACOL. p. 1, 2, 3, 4.

³³ CAMACOL. Viabilidad de la construcción de viviendas de 50 smlmv. [Consultado en octubre de 2013]. En:
http://www.camacolcundinamarca.co/sites/default/files/general_economic_studies/esteco20090706052839_0.pdf. Pag. 4

de este tipo debido al valor del suelo, por lo que proponen la implementación de medidas que van desde la densificación hasta la modificación de los requerimientos establecidos para el desarrollo del urbanismo en predios que resulten objeto de urbanización para esta clase de proyectos.

De replicar este esquema a la vivienda de interés prioritario VIP (70 smlmv) tendríamos que la incidencia total del precio del suelo en el valor de una vivienda no puede resultar superior a 10.5 smlmv, es decir \$ 6.468.000, calculado valor del salario mínimo mensual legal vigente para el año 2014. Por lo anterior, la gran dificultad está en encontrar suelo urbanizado que permita el desarrollo de viviendas VIP, para garantizar su producción sostenible; en caso contrario la ejecución de esta clase de proyectos conllevaría una pérdida financiera; salvo que se modifiquen las condiciones de la vivienda o el sistema constructivo utilizado disminuyendo la estructura de costos establecida para el desarrollo del proyecto.

4.1.4 Consideraciones

- El derecho a la vivienda en la legislación nacional comenzó su evolución legislativa a partir de la Ley 46 de 1918, mediante la cual se determinó que las entidades territoriales debían destinar una porción de sus presupuestos para garantizar una vivienda higiénica a los ciudadanos de menores ingresos, mediante la creación de figuras jurídicas enfocadas en proteger la vivienda de los hogares de menores ingresos; como el patrimonio de familia, estructuración de entidades bancarias encargadas de promover el crédito hipotecario, hasta el período comprendido entre 1990 y el año 2007, en el cual fue expedida la Ley 3 de 1991, mediante la cual fue estructurado el sistema de vivienda de interés social (VIS) en nuestro país, tal como hoy funciona.
- La producción de viviendas de interés prioritario (VIP) encuentra como limitante el cierre financiero de los proyectos, debido a: los costos asociados a la producción de estas viviendas, a que los hogares que adquieren estos inmuebles cuentan con pocos recursos para pagar el valor de la vivienda que no es objeto de subsidio y no acceden con facilidad al crédito debido a que en muchos casos se encuentran en la informalidad.

- En la ciudad de Bogotá se presenta un déficit de vivienda de interés prioritario identificando como algunas de las mayores dificultades para desarrollar la oferta de esta clase de inmuebles en relación con las necesidades habitacionales de los hogares de menores ingresos: la ausencia de suelo urbanizable de bajo costo, dificultades en el desarrollo e implementación de planes parciales de renovación urbana, la lentitud y costos de los procesos de integración de tierras para la consolidación de suelos de expansión urbana para su posterior urbanización a través de Bancos de Tierra, los bajos niveles de ingreso y bancarización de los hogares que esperan acceder a esta clase de inmuebles, así como su informalidad laboral.
- Los estudios desarrollados para abordar la producción de vivienda de interés prioritario en la ciudad de Bogotá están enfocados en buscar alternativas para la producción de suelo urbanizable, modificar o simplificar los procesos constructivos para reducir los costos de producción de las viviendas, garantizar el acceso al crédito de los hogares de menores ingresos, es decir, que todas las alternativas propuestas están focalizadas a que los hogares puedan comprar y pagar una vivienda, sin que se observen análisis o planteamientos diferentes a la política de vivienda basados en las características que debe tener una vivienda digna, y la sostenibilidad de estos programas en el tiempo.

5. Marco jurídico

La configuración del derecho a la vivienda digna se deriva de fuentes formales, tanto del Derecho Internacional como del ordenamiento jurídico interno. Los elementos normativos que estipulan el derecho a la vivienda adecuada o digna serán analizados en el presente capítulo, con el objeto de establecer si las regulaciones expedidas en la legislación responden a las prescripciones establecidas en tratados internacionales y en las disposiciones constitucionales para garantizar a los ciudadanos el acceso a una vivienda adecuada o digna.

5.1 Derecho a la vivienda en el derecho internacional

En la declaración universal de los derechos humanos de 1948 se efectuó el reconocimiento de unas condiciones de vida mínimas para cada persona y para su familia, en las cuales se reconoce en forma abstracta el derecho a la vivienda³⁴. El artículo 25 de la Declaración, establece que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

³⁴ NACIONES UNIDAS. La declaración universal de los de los Derechos Humanos (1948). [Consultado en octubre de 2013]. En: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCannexessp.pdf>.

El reconocimiento efectuado en la declaración de derechos humanos fue ratificado mediante la suscripción del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el cual el Estado colombiano refrendo su compromiso para que todas las personas tengan derecho a un nivel de vida adecuado³⁵. El Pacto señala de forma taxativa, en el artículo 11, que este nivel de vida adecuado comprende incluso la alimentación, vestido y vivienda adecuados.

Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, 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.

A su vez, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, mediante observación No. 4³⁶, indicó que una vivienda puede ser considerada como adecuada cuando se presentan los siguientes factores: seguridad jurídica en la tenencia, disponibilidad de servicios materiales e Infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural. Cada uno de los elementos mencionados será desarrollado a continuación desde la perspectiva indicada por el Comité, con el objeto de establecer su alcance:

1. Seguridad jurídica de la tenencia. Este elemento, como característica de la vivienda adecuada, busca que la ocupación de la vivienda se encuentre en un marco de legalidad legítima; es decir, que se presente amparada en el ordenamiento jurídico garantizando su protección contra el desahucio u otros actos encaminados a privar de la vivienda a quien reside en ella. De esta forma los

³⁵ Ratificado mediante la Ley 74 de 1968.

³⁶ NACIONES UNIDAS. Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos; Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos Creados en Virtud de Tratados. En: HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), mayo, 2008. [Consultado en octubre de 2013]. En: [http://www.derechos.org/nizkor/ley/doc/obgen1.html#El derecho](http://www.derechos.org/nizkor/ley/doc/obgen1.html#El%20derecho).

contratos de arrendamiento, compraventa, leasing u otros títulos pueden constituir actos de tenencia legítima que otorguen el derecho a ocupar un inmueble.

- 2. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.** Este elemento garantiza que la vivienda cuente con servicios que le permitan a sus moradores vivir en condiciones de salubridad y comodidad adecuadas para la salud humana y su seguridad. En este sentido, se incluyen aspectos como los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, recolección adecuada de basuras u otros de similar naturaleza.
- 3. Gastos soportables.** Los gastos que causa la vivienda o su sostenimiento constante no deben ser de tal magnitud que impidan al núcleo familiar atender sus necesidades ordinarias ni den lugar a que la misma pueda perderse. En este sentido, el Comité insta a los estados para que adopten la implementación de subsidios para garantizar el acceso a la vivienda de quienes no cuentan con capacidad suficiente para pagar un inmueble. De igual forma, se recomienda el control de precios de los arriendos de vivienda o medidas de control a los materiales empleados en su construcción para garantizar su oferta y por ende su precio.
- 4. Habitabilidad.** Esta condición en una vivienda se enfoca en proteger a sus ocupantes de las condiciones ambientales que los puedan afectar. De igual forma la habitabilidad propende por una relación adecuada entre el espacio del inmueble y el número de habitantes. Sobre este aspecto, el Comité insta a los Estados para que las viviendas cuenten con condiciones de higiene establecidos por la Organización Mundial de la Salud.
- 5. Asequibilidad.** Este elemento busca que los estados se enfoquen en otorgar medidas de protección a quienes más necesitan el acceso a esta clase de inmuebles, comunidades, grupos específicos o personas en circunstancias de debilidad manifiesta.
- 6. Lugar.** Mediante el análisis de este elemento el Comité busca garantizar seguridad en la ubicación de la vivienda; es decir, que los inmuebles no se encuentren en zonas de riesgo que pongan en peligro la salud ni la vida de sus ocupantes. Además es necesario que su ubicación garantice el acceso a servicios complementarios que permitan el desarrollo de la calidad de vida, tales como centros médicos, educativos y acceso a fuentes de empleo.

7. **Adecuación cultural.** Mediante este factor se propende por garantizar un equilibrio entre las expresiones culturales que hacen parte de la tradición empleada en la construcción y diversidad de las viviendas y el acceso a los servicios tecnológicos.

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuando se presentan los siete factores mencionados con anterioridad, una persona o familia accede a una vivienda adecuada. En relación con la seguridad en la tenencia de la vivienda, se aclara que la materialización del derecho se configura con el acceso a un inmueble al amparo del ordenamiento jurídico, sin que esta situación implique *per se* la transferencia del derecho de dominio de este, debido a que cualquier forma acto o contrato que ampare la tenencia representa da cumplimiento a este elemento.

5.2 El derecho a la vivienda en el ordenamiento jurídico interno

Teniendo como punto de partida las disposiciones y elementos inherentes a la vivienda adecuada establecidas en el derecho internacional mencionadas con anterioridad, serán analizados los preceptos normativos establecidos en el ordenamiento jurídico nacional inherentes al ejercicio de este derecho, tomando como punto de partida las normas de superior jerarquía hasta llegar a los elementos que determinan cuando una vivienda puede ser considerada de interés social y cuando de interés prioritario. Los demás aspectos de la legislación relativos a los estímulos para la oferta y demanda de esta clase de inmuebles y aquellos destinados a garantizar su producción desde el derecho urbano serán analizados a partir del capítulo 4.

5.2.1 Derecho a La Vivienda Digna y Adecuada

El constituyente le otorgó al derecho a la vivienda digna reconocimiento constitucional consagrando en el artículo 51 de la Carta 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. (Negrillas fuera del texto).

Del precepto constitucional se desprende un reconocimiento expreso del derecho a la Vivienda Digna, determinando que la vivienda de interés social es el tipo de inmueble que reúne los requisitos mínimos y fundamentales cuyo acceso debe ser garantizado mediante el desarrollo de planes, programas inmobiliarios y otras figuras para la satisfacción de este derecho³⁷.

Es preciso aclarar que a diferencia del derecho internacional (Artículo 11 Pacto de Derechos Civiles Económicos y Culturales) en donde se utiliza la expresión “**Vivienda Adecuada**”, la constitución nacional garantiza la “**Vivienda Digna**”. En la Sentencia C-936 de 2003 la Corte Constitucional analizó los elementos que debe cumplir una vivienda para ser considerada digna, teniendo en cuenta la aplicación de preceptos derivados del derecho internacional, observando dos aspectos fundamentales: las condiciones de la vivienda en sí mismas y los elementos que inciden en el goce de esta, cada uno de los cuales implica condiciones o factores adicionales, tal como se observa a continuación:

El primer elemento –condiciones de la vivienda- se refiere a que la vivienda no puede, desde un punto de vista material, equipararse a la existencia de un simple techo que impida la lluvia y el frío o calor excesivos. La vivienda debe entenderse como un lugar que ofrezca seguridad a la persona frente a las inclemencias ambientales y un punto a partir del cual pueda proyectar su vida privada y en sociedad. Lo anterior implica que la vivienda, para entenderse adecuada, debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, requeridos para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud.

³⁷ La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-585 del 2006, al analizar el contenido y alcance del artículo 51 de la Carta Política, indicó que la norma constitucional fija obligaciones a cargo del Estado, como establecer las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho, promover planes de vivienda de interés social y sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de los mismos, aclarando que el cumplimiento de estas obligaciones no dan lugar al agotamiento de este derecho.

En directa relación con lo anterior, la vivienda debe garantizar el acceso a una serie de bienes que aseguren su bienestar, como los servicios públicos, su seguridad, como acceso a servicios de emergencia, y su nutrición, lo que implica que los planes de vivienda correspondan a debidos planes de desarrollo urbano. Tales planes de desarrollo deben asegurar que la vivienda se encuentre en un lugar donde exista acceso a elementos centrales para la vida digna de la persona y su vida en sociedad como trabajo, salud, educación y un ambiente sano. Finalmente, deben tomarse en cuenta factores culturales, de manera que la vivienda responda, sin sacrificar el acceso a los servicios tecnológicos, a los patrones culturales de diseño, construcción, etc., de viviendas.

El análisis del primer elemento relativo a la vivienda digna se orienta a garantizar la existencia de un espacio físico en condiciones que permitan a sus ocupantes proyectar su vida privada en sociedad, en un entorno de interrelación con bienes o servicios sociales que complementan el desarrollo personal y social de sus ocupantes.

Ahora bien, la Corte al analizar los elementos que deben ser considerados para garantizar el goce de la vivienda, sostuvo que:

(...)Según se desprende de la Observación General 4, tres factores han de considerarse bajo el concepto de seguridad en el goce de la vivienda: asequibilidad, seguridad jurídica de la tenencia y gastos soportables.

La asequibilidad consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda, así como el acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia de la vivienda. Tal acceso ha de tener en consideración especial a los grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad, así como la especial protección obligatoria para las personas desplazadas y víctimas de fenómenos naturales.

Lo anterior no resulta suficiente si el gasto asociado a la vivienda les impide el acceso y permanencia en la misma o el cubrimiento de tales gastos implicará la negación de otros bienes necesarios para una vida digna. En este orden de ideas, se demanda de parte de los Estados políticas que aseguren sistemas adecuados para costear la vivienda, tanto para financiar su adquisición como

para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, de los alquileres, entre otras medidas.

Finalmente, la seguridad de la tenencia apunta a que las distintas formas de tenencia de la vivienda –propiedad individual, propiedad colectiva, arriendo, leasing, usufructo, etc.- estén protegidas jurídicamente, principalmente contra desahucio, hostigamiento, etc.

Los elementos descritos por la Corte representan la estructura mínima fundamental que debe incorporarse la ejecución material de planes y programas de viviendas de interés social e interés prioritario destinadas a satisfacer las necesidades habitacionales de los hogares de menores ingresos.

5.2.2. Regulación legal de la vivienda de interés social e interés social prioritario

El sistema de subsidio familiar de vivienda se ha estructurado a partir de la consagración constitucional del derecho a la vivienda digna para promover el acceso a viviendas de interés social (VIS) e interés social prioritario (VIP). El ordenamiento jurídico ha regulado diferentes aspectos relacionados con esta clase de inmuebles que van desde requisitos mínimos de edificabilidad hasta incentivos a la oferta y demanda de estas viviendas como instrumentos para garantizar la materialización del derecho a la vivienda para los hogares de menores ingresos.

El artículo 91 de la Ley 388 de 1997 define la vivienda de interés social de la siguiente manera:

*Se entiende por **viviendas de interés social** aquellas que se desarrollen para **garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos**. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el*

monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destinen el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social, se dirigirán prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas, insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos.
(Negrilla fuera del texto).

Resulta claro que la vivienda de interés social es aquella desarrollada para atender las necesidades habitacionales de los hogares de menores ingresos o más vulnerable en el territorio nacional, cuyo desarrollo es promovido en forma especial por el Estado, mediante la asignación de recursos, políticas públicas y estímulos de diferente naturaleza; se ha estructurado como el instrumento a través del cual se materializa el derecho a la vivienda de amplios sectores de la población.

Debido a que algunas características de las viviendas de interés social son susceptibles de variación de acuerdo con definiciones implementadas en los planes de desarrollo, en la legislación nacional cada cuatro años se regulan aspectos relacionados con esta clase de inmuebles, en este sentido la Ley 1151 del 2007, en su artículo 6, numeral 3.5, señaló:

Se optimizará el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) definiendo el tope de 135 smlmv para VIS y de 70 smlmv para VIS prioritaria, ajustando los criterios de distribución de recursos con base en la información de vivienda del Censo General 2005, estimulando la oferta de VIS prioritaria a través de la inversión de las entidades públicas y el programa "Pacto por la Vivienda con Bienestar", con especial énfasis en la atención de la población vulnerable y de las madres comunitarias, mujeres cabeza de hogar, familias conformadas por personas mayores y familias de los habitantes de la calle, madres con hijos discapacitados. La meta del sector para el cuatrienio es financiar cerca de 828.433 soluciones VIS mediante subsidios y créditos para la adquisición de

vivienda nueva y usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y titulación.

La Ley 1450 del 2011, en su artículo 117, definió **la vivienda de interés social** como la unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción y cuyo valor no excede ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv). Y en el párrafo de este artículo señala que 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). Además la norma indicó que las Entidades Territoriales que financian 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.

La definición legal determina el valor máximo de los inmuebles que responden a cada tipo de vivienda sin que puedan inferirse requisitos o elementos adicionales, como la calidad del comprador, que se trate de vivienda nueva o elementos de naturaleza similar para catalogar una vivienda como VIS o VIP.

La Ley 1537 del 2012 determinó que la vivienda de interés prioritario puede ser otorgada a título de subsidio en especie a la población seleccionada para el efecto previa evaluación de sus condiciones³⁸. El hogar beneficiario del subsidio puede recibir la vivienda sin incurrir en pagos adicionales inherente al precio del inmueble, sin haber efectuado ahorro programado y sin tener que adquirir una deuda con una entidad financiera que deba destinarse al pago del precio del inmueble.

El otorgamiento de estos beneficios, que ha sido denominado: “programa de vivienda gratuita”, comprende dos aspectos fundamentales, de un lado la selección de los

³⁸ (...) Hogares que: “a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores”. Artículo 12, Ley 1537 de 2012.

beneficiarios a quienes les serán otorgados los subsidios de vivienda en especie, y de otro lado, la contratación y construcción de estas viviendas para su posterior escrituración y entrega a los hogares favorecidos por el subsidio en especie entregado por este programa.

Para mayor comprensión del funcionamiento del sistema de vivienda social y la incidencia del marco legal en la producción de vivienda de interés prioritario, resulta necesario observar la totalidad de los estímulos que otorga la legislación a la oferta y demanda de esta clase de inmuebles, para determinar si garantizan su producción en la ciudad de Bogotá y la forma en que pueden incidir en el déficit habitacional. En el capítulo cuatro analizaremos el subsidio familiar de vivienda y los demás instrumentos establecidos por la legislación nacional o distrital para incentivar el derecho a la vivienda digna tomando en todos los casos como referente inicial el marco normativo.

5.3 Consideraciones

- Se presenta equivalencia entre los elementos previsto por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Naciones Unidas mediante la observación No. 4 al Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales para la existencia de una vivienda adecuada y aquellos previstos por la Corte Constitucional para que una vivienda pueda considerarse digna. Por lo que los conceptos de “vivienda digna” y “vivienda adecuada” se equiparan en sus condiciones de aplicación material y en los fines perseguidos, sin considerar las diferencias sintácticas de las dos expresiones.
- El acceso al derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos se hace efectivo mediante las denominadas viviendas de interés social (VIS) e interés social prioritario (VIP) cuyo precio máximo de venta es objeto de regulación legal.
- El desarrollo de planes y programas de interés social y prioritario constituye una obligación del Estado cuyo cumplimiento progresivo debe ser garantizado, incorporando en la configuración de estos los elementos mínimos previstos para que los inmuebles edificados se encuentren acordes con la dignidad humana.

6. Estímulos a la demanda y oferta de vivienda de interés social

En este capítulo serán analizados los estímulos³⁹ consagrados a la demanda⁴⁰ y oferta de vivienda de interés social e interés prioritario en la legislación nacional, observando los aspectos relevantes del subsidio familiar de viviendas en dinero y en especie, los beneficios otorgados a quienes soliciten créditos para adquirir vivienda social y el subsidio distrital de vivienda en especie. De igual forma se observarán los beneficios otorgados a los oferentes programas de vivienda tipo VIS y VIP y su incidencia en la oferta de vivienda adecuada.

6.1 Estímulos a la demanda de vivienda social

Los estímulos a la demanda están representados por aquellos instrumentos que buscan garantizar que los hogares de menores ingresos puedan adquirir viviendas de interés social e interés prioritario, bien mediante el otorgamiento de recursos al proceso de adquisición, la configuración de elementos que garanticen el cierre financiero del adquirente o el otorgamiento de la vivienda en forma directa. Estos mecanismos serán analizados a continuación, observando los requisitos aplicables para su procedencia, así como la relevancia que tienen en la configuración de una vivienda adecuada.

³⁹ De acuerdo con el diccionario de la real academia de la lengua castellana estimular significa *avivar una actividad, operación o función*. Definición que puede consultar <http://lema.rae.es/drae/?val=estimulo>

⁴⁰ La *demanda* se define como la cantidad y calidad de bienes y servicios que pueden ser adquiridos en los diferentes precios del mercado por un consumidor (*demanda individual*) o por el conjunto de consumidores (demanda total o de mercado), en un momento determinado. Definición tomada de http://es.wikipedia.org/wiki/Demanda_%28econom%C3%ADa%29.

6.1.1. Subsidio familiar de vivienda

El subsidio familiar de vivienda representa uno de los mayores estímulos para la adquisición de vivienda social, bien en sus modalidades de subsidio en dinero o en especie, constituyendo uno de los elementos determinantes en el proceso de adquisición de inmuebles debido a que puede representar un aporte que en algunos casos asciende hasta el 100% de compra de estos. Este se ha estructurado como un instrumento que prevé el otorgamiento de estímulos a las personas de menores ingresos⁴¹ y/o a quienes por situaciones especiales⁴² no puede acceder a una vivienda en forma directa.

El subsidio de vivienda es un aporte estatal en dinero o en especie entregado una sola vez a un hogar, el cual no debe ser restituido o pagado. Otorgado como un instrumento para pagar parte del precio de una vivienda nueva o para la construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda⁴³.

Eventualmente, y en casos excepcionales, se permite a postulantes que se encuentran en circunstancias especiales⁴⁴, como familias que han sido objeto de desplazamiento, o personas afectados por desastres naturales o actos terroristas, aplicar este subsidio para la compra de vivienda usada. Igualmente para hogares en situación de desplazamiento y damnificados por atentados terroristas se incluye la modalidad de arrendamiento⁴⁵.

El subsidio de vivienda comporta diferentes modalidades de acuerdo a su destinación, cada una de las cuales conlleva actuaciones y requisitos particulares a cargo del beneficiario, dando lugar a la materialización de diversas soluciones inmobiliarias. Tanto las modalidades de subsidio como los requisitos para acceder a él y la incidencia en configuración de una vivienda digna serán analizadas en el presente capítulo.

⁴¹ Tal como se ha sido previsto en el Decreto 2190 del 2009.

⁴² Diferentes regulaciones se encaminan a otorgar subsidios a las personas de menores ingresos tal como se deriva del artículo 12, Ley 1537 del 20 de junio del 2012. El artículo 5 del Decreto 4911 del 2009 regula el otorgamiento de subsidios a personas en condiciones de desplazamiento.

⁴³ Decreto 2190 del 2009.

⁴⁴ Circunstancias relativas a debilidad manifiesta derivadas de actos de violencia o desastres naturales (Decreto 4911 del 2009, Resolución 1031 del 2009 Proferida por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial).

⁴⁵ Decreto 2100 del 2005.

6.1.1.1. Modalidades de Subsidio de Vivienda

El subsidio de vivienda mencionado puede ser destinado a la compra de vivienda, al desarrollo de actividades encaminadas a edificar una vivienda en predios pertenecientes al núcleo familiar favorecido, o al mejoramiento de una vivienda existente, para el efecto se han definido las siguientes modalidades teniendo en cuenta las prescripciones del Decreto 2190 del 2009, así:

- **Construcción en sitio propio:** *En esta modalidad el beneficiario del subsidio accede a una vivienda de interés social mediante la edificación de la misma en un lote de su propiedad que puede ser de terreno, una terraza o una cubierta de losa. En todo caso, el lote deberá estar ubicado en un desarrollo legal o legalizado, y su título de propiedad inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de uno cualquiera de los miembros del hogar postulante.*⁴⁶
- **Mejoramiento de vivienda:** *el beneficiario del subsidio supera una o varias de las carencias básicas de una vivienda perteneciente a un desarrollo legal o legalizado, o a una edificación, en aspectos tales como, su estructura principal, cimientos, muros o cubiertas, carencia o vetustez de redes eléctricas o de acueducto, y cuyo desarrollo exige la consecución de permisos o licencias previos ante las autoridades competentes. En este caso, el título de propiedad de la vivienda a mejorar debe estar inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de uno cualquiera de los miembros del hogar postulante, quienes deben habitar en la vivienda. En aquellos casos en que la totalidad de la vivienda se encuentre construida en materiales provisionales, se considerará objeto de un programa de construcción en sitio propio.*⁴⁷
- **Mejoramiento para vivienda saludable.** *El subsidio familiar de vivienda de interés social en la modalidad de vivienda saludable es el que se otorga para la ejecución de obras menores, reparaciones o mejoras locativas que, sin requerir la obtención de permisos o licencias por parte de las autoridades competentes, tienen por objeto*

⁴⁶ Artículo 2.6.3, Decreto 2190 del 2009.

⁴⁷ Artículo 2.6.4, Decreto 2190 de 2009, modificado por el artículo 1 del Decreto 3670 de 2009.

*optimizar las condiciones básicas de salud de los hogares más vulnerables, como un instrumento para mejorar la calidad de vida.*⁴⁸

- **Adquisición de vivienda nueva:** *Esta ha sido determinada para que el beneficiario de un subsidio familiar adquiera el derecho de dominio sobre una vivienda dentro de los planes elegibles, cumpliendo los requisitos establecidos en la ley con su posterior inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente.*

El inmueble que se adquiera debe contar por lo menos con una edificación conformada por un espacio múltiple, cocina con mesón y lavaplatos, lavadero, baño con sanitario, lavamanos, ducha y como mínimo una alcoba; adicionalmente, podrán posibilitar el desarrollo posterior de la vivienda para incorporar dos espacios independientes para alcobas. En las viviendas unifamiliares se incluirá el cerramiento de las mismas.

Casos asimilables a vivienda nueva:

- a) El proceso por el cual se construye una vivienda con recursos del subsidio familiar, mediante la participación activa de la comunidad mediante sistemas de autoconstrucción o autogestión que determinarán la adquisición final de la propiedad de la vivienda por parte de los hogares beneficiarios del subsidio.*
- b) El otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social, para hogares que se postulen a proyectos de vivienda de interés social prioritario, desarrollados en lotes de propiedad de entidades territoriales o de privados, con convenio de asociación o patrimonio autónomo legalmente constituido con el municipio para la ejecución de este tipo de proyectos, ubicados en municipios de categoría 1, 2 y especial, en aquellos que hagan parte del área metropolitana, o en los de propiedad de la Nación ubicados en cualquier municipio.*⁴⁹

⁴⁸ Artículo 2, Decreto 3670 de 2009.

⁴⁹ Artículo 2, numeral 2.6.1, Decreto 2190 del 2009.

Para el desarrollado del presente documento consideraremos como aspectos relevantes aquellos que guardan relación con el subsidio de vivienda en la modalidad de adquisición de vivienda y particularmente en la aplicación de subsidios a la adquisición de vivienda de interés prioritario, lo anterior debido a que este documento busca alternativas que permitan acceder al derecho a la vivienda mediante esta clase de inmuebles.

- **Adquisición de vivienda usada:** *Es la modalidad que permite al hogar adquirir una vivienda usada, entendiéndose por esta:*

Aquella cuyo primer acto traslativo del dominio se perfeccionó e inscribió a partir del año 1997, por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, al folio de matrícula inmobiliaria de la vivienda del caso.

Aquella cuyo folio de matrícula inmobiliaria fue creado por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, con tres o más años de anterioridad a la fecha de giro del subsidio de que trata este decreto y hasta el año de 1997 inclusive, en el que no existe inscripción alguna de actos traslativos del dominio por parte del primer titular de este durante dicho período.

- **Subsidio de vivienda en especie:** De acuerdo con las prescripciones establecidas en el artículo 12 de la Ley 1537 del 2012 las viviendas que resulten de los proyectos que sean financiados con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, y los destinados a este fin por las entidades territoriales, podrán ser asignados a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización establecidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Las viviendas antes mencionadas serán asignadas a los hogares y familias de menores ingresos o que hayan padecido situaciones especiales.

6.1.1.2. Requisitos para acceder al subsidio de vivienda

De acuerdo con el Decreto 2190 de 2009, un hogar puede acceder al subsidio familiar de vivienda cuando se enmarque dentro de los requisitos que se mencionan a continuación:

- Los ingresos mensuales del hogar no deben superar los cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes (4 smlmv).⁵⁰
- No haber sido beneficiarios de subsidios familiares de vivienda⁵¹.
- En el caso de adquisición o construcción en sitio propio⁵², ninguno de los miembros del hogar debe ser propietario o poseedor de una vivienda a la fecha de postulación.
- En caso que se trate de mejoramiento de vivienda⁵³, esta debe estar localizada en desarrollos urbanos legales que no se encuentren en zona de riesgo urbano o urbanístico, y ninguno de los miembros del grupo familiar debe ser poseedor o propietario de *otra vivienda*.
- En aquellos casos en que el subsidio se destine a construcción en sitio propio, la solución de vivienda no debe estar localizada en desarrollos ilegales o zonas de riesgo y alguno de los miembros del hogar debe ser propietario del terreno que se pretende construir debe ser integrante del núcleo familiar.
- Si alguno de los integrantes del núcleo familiar está afiliado a Caja de Compensación Familiar, debe solicitar el subsidio a la Entidad en la que se encuentre afiliado.

Debe mencionarse que la restricción de no haber sido beneficiarios de un subsidio de vivienda no se aplica a las familias que hayan perdido los inmuebles por imposibilidad de pago de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 546 de 1999, las cuales pueden obtener de nuevo el subsidio por una sola vez.

Quienes aspiren a recibir un subsidio de vivienda deben efectuar un ahorro periódico o programado, con el fin de reunir los recursos necesarios para la adquisición, construcción

⁵⁰ Artículo 4, Decreto 2190 de 2009

⁵¹ Esta restricción cubre los subsidios otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda, el Instituto Nacional de Vivienda y Reforma Urbana –INURBE hoy en liquidación, la Caja Agraria hoy en liquidación, el Banco Agrario, FOCAFÉ, las Cajas de Compensación Familiar y por el FOREC hoy en liquidación.

⁵² Artículo 2.6.3, Decreto 2190 de 2009, mediante el cual se definió que se entiende por construcción en lote propio.

⁵³ En el caso del subsidio otorgado a la población en condición de desplazamiento el subsidio para construir en lote propio puede ser desarrollado sobre inmuebles rurales artículo 5, Decreto 4911 del 2009.

o mejoramiento de la vivienda que pretenden adquirir, salvo en aquellos eventos en donde los ingresos del núcleo familiar resulten inferiores a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, en cuyo caso el ahorro será voluntario.

6.1.1.3. Valor del subsidio de vivienda de interés social

El valor del subsidio familiar de vivienda no responde a un monto único, es el resultado de aplicar diversos factores en consideración a las condiciones del núcleo familiar, por lo que a continuación se presenta una tabla en la que se presentan diferentes valores a los que puede ascender:

Tabla No. 1. Valor del subsidio de vivienda

Subsidio para adquisición					
Cajas de compensación familiar		FONVIVIENDA		Valor SFV (SMLMV)	Valor SFV Año 2014 \$
Rango de Ingresos (smlmv)		Puntaje SISBEN urbano			
Desde	Hasta	Desde	Hasta		
>0,00	1,00	0,00	10,88	22	13'552.000,00
>1,00	1,50	>10,88	14,81	21,5	13'244.000,00
>1,50	2,00	>14,81	18,75	21	12'936.000,00
>2,00	2,25	>18,75	20,72	19	11'704.000,00
>2,25	2,50	>20,72	22,69	17	10'472.000,00
>2,50	2,75	>22,69	24,66	15	9'240.000,00
>2,75	3,00	>24,66	26,63	13	8'808.000,00
>3,00	3,50	>26,63	30,56	9	5'544.000,00
>3,50	4,00	>30,56	34,50	4	2'464.000,00

Fuente: Dirección de inversiones en vivienda de interés social⁵⁴.

Nota. Los valores mencionados son los máximos establecidos en la norma

⁵⁴ MINISTERIO DE VIVIENDA. Subsidio familiar de vivienda. [Consultado en octubre de 2013]. En: <http://www.minvivienda.gov.co/Vivienda/SubsidioFamiliar/Paginas/default.aspx>.

El valor de los subsidios otorgados puede ser destinado a la adquisición de viviendas de interés social (hasta 135 smlmv) o interés prioritario (70 smlmv⁵⁵), sin que por esta situación se afecte el monto del subsidio otorgado. En los siguientes numerales se analizará la aplicación del subsidio de vivienda en dinero como un instrumento para el acceso a la vivienda adecuada.

6.1.2. Subsidio de vivienda en dinero y vivienda adecuada

Teniendo en cuenta los aspectos inherentes al subsidio familiar de vivienda en dinero que se mencionaron con anterioridad, se analizará si este instrumento logra garantizar el acceso a la vivienda adecuada, dando cumplimiento los aspectos establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales mediante la observación No. 4 al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mencionados en el numeral 3.1.

- ***Seguridad jurídica de la tenencia.***

Como se ha mencionado, una de las condiciones con las que debe contar una vivienda para que pueda ser considerada como adecuada radica en que su ocupación se encuentre amparada por la Ley, bien sea en virtud de una relación legal o contractual. Con el fin de observar la legítima ocupación de un inmueble por el hogar beneficiario se observan aspectos en cada una de las modalidades para determinar la incidencia del subsidio de vivienda en dinero.

En aquellos eventos en que el subsidio de vivienda es destinado a las modalidades de: mejoramiento de vivienda, mejoramiento de vivienda saludable o construcción en sitio propio, el predio en el cual se aplica el subsidio puede ser propiedad de quien lo recibe; en cuyo caso ocupa legítimamente el inmueble objeto de mejoramiento o construcción, por lo que no existen dudas en cuanto al cumplimiento de este elemento en los aspectos antes mencionados.

En la aplicación de las modalidades antes mencionadas puede presentarse que el predio pertenezca a alguno de los integrantes del núcleo familiar de quien recibe el subsidio⁵⁶, en este caso el artículo 2.4 del Decreto 2190 de 2009 exige que tanto el propietario como

⁵⁵ Artículo 7, Decreto 2911 del 2009.

⁵⁶ Cónyuge, compañero o compañera permanente, o grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil que compartan un mismo espacio habitacional. Artículo 2.4, Decreto 2190 de 2009.

el beneficiario residan en el mismo espacio habitacional dando lugar a que se presuma que la ocupación del predio por el beneficiario es consentida y por tanto legítima. Ahora bien, en este sentido pese a que el subsidio se aplique en el momento en que el beneficiario del mismo detenta legítimamente la tenencia de la vivienda, el otorgamiento del estímulo no contribuye a que se regule o mejore un derecho en relación con la ocupación de una vivienda ni genera un vínculo de permanencia específico entre quien recibe el subsidio y el propietario del inmueble en el cual se aplica.

Por lo anterior, si bien el ordenamiento jurídico no faculta ni permite la realización de acciones de facto que perturben la tenencia de una vivienda en las modalidades de aplicación del subsidio antes mencionadas no se presentan elementos que fortalezcan jurídicamente la situación de quien recibe el subsidio en relación con la ocupación de un inmueble ni su permanencia en el mismo. La aplicación del subsidio a las modalidades antes señaladas contribuye al mejoramiento de las condiciones habitacionales y salubres de viviendas existentes, como herramienta para disminuir el déficit cualitativo, sin embargo los derechos de los beneficiarios asociados a la tenencia de un inmueble no presentan alteraciones por su otorgamiento.

En relación con el subsidio de vivienda destinado a la compra de inmuebles se advierten dos momentos: el primero de ellos previo a la adquisición de la vivienda, en el cual el beneficiario debe lograr el cierre financiero para pagar el precio del inmueble, en cuyo caso además del valor del subsidio requiere contar con recursos propios, haber desarrollado un ahorro programado y/o, en su defecto contar, con la aprobación de un crédito para pagar el excedente del precio. En este sentido, si nos encontramos ante un hogar que percibe 2 smlmv⁵⁷, el nivel de ahorro resulta limitado⁵⁸ y sus posibilidades de acceder al crédito encuentran inconvenientes en factores como la bancarización y la formalidad laboral⁵⁹. Por lo tanto, el subsidio de vivienda en dinero si bien constituye una

⁵⁷ HENAO PADILLA, María José. Análisis del proceso de producción privada de Vivienda de Interés Social (VIS) en Colombia en el periodo 2007-2010 a partir del macroproyecto de interés social nacional Ciudad Verde. Trabajo de grado en gestión y desarrollo urbanos. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno, 2011. En: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2633/13/1010182205-2011.pdf>. p. 8.

⁵⁸ CAMACOL. p. 4

⁵⁹ *Ibidem*.

herramienta importante para facilitar el acceso a la vivienda de los hogares de menores ingresos, no en todos los casos logra garantizar el acceso efectivo a este derecho debido a situaciones asociadas a la capacidad económica del hogar postulado al subsidio.

El segundo momento se presenta cuando los beneficiarios efectivamente pueden acceder a la propiedad de un inmueble, en este caso, adquieren el derecho de dominio, pese a que en el acto de transferencia se establecen algunas limitantes como la constitución de patrimonio de familia o afectación a vivienda familiar y la prohibición de enajenar el inmueble dentro de los 10 años subsiguientes a la fecha en que se suscribe la escritura pública de adquisición. En estos eventos el nuevo propietario de la vivienda accede legítimamente a su tenencia sin que pueda ser privado de esta debido a que detenta la calidad de propietario del bien. En este caso se presenta vínculos y regulaciones jurídicas que vinculan al beneficiario del subsidio con el inmueble adquirido durante un periodo de 10 años, por lo que no solo se cumple con el acceso legítimo a un derecho sino que esta situación se prolonga en el tiempo por expresa regulación legal garantizando la materialización de cambios en la calidad de vida de quienes reciben el estímulo estatal.

De lo expuesto antes resulta claro que el subsidio de vivienda que se entrega en dinero en todas sus modalidades exige que el destinatario del subsidio o un integrante de su grupo familiar, cuente con recursos o bienes adicionales o complementarios para lograr la efectiva aplicación del mismo, por lo que en relación con otras medidas como el subsidio de vivienda en especie entregado por el Gobierno Nacional, presenta una efectividad relativa o limitada.

- ***Disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura.***

La disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura, implica que la vivienda cuente con servicios que le permita a sus moradores vivir en condiciones de salubridad y comodidad; por lo que la vivienda objeto del subsidio debe contar con servicios públicos domiciliarios.

En este aspecto se observa en primer lugar la aplicación del subsidio de vivienda en dinero a las modalidades de: mejoramientos de vivienda, mejoramiento de vivienda

saludable o construcción en sitio propio y con posterioridad en relación con la adquisición de vivienda.

Cuando el subsidio de vivienda es destinado al mejoramiento de vivienda, mejoramiento de vivienda saludable o construcción en sitio propio, el Decreto 2190 de 2009 en su artículo 2.6.3 y el Decreto 3670 de 2009, establecen que los inmuebles objeto del subsidio deben estar ubicados en un desarrollo legal o legalizado, por consiguiente estos predios deben contar con servicios públicos domiciliarios en caso de viviendas existentes o disponibilidad para su efectiva instalación en caso de lotes de terreno. Además, la aplicación de recursos puede ser destinada para mejorar las características de habitabilidad de la vivienda, sus condiciones de salubridad e higiene o las redes de servicios públicos domiciliarios.

En relación con la aplicación de subsidio para la adquisición de vivienda nueva es necesario tener en cuenta los elementos que se mencionan a continuación:

La Ley 1537 de 2012, por la cual se expiden normas para facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda establece;

En su artículo 1, literal f: “Establecer instrumentos para la planeación, promoción y financiamiento del desarrollo territorial, la renovación urbana y la provisión de servicios de agua potable y saneamiento básico.”

En su artículo 3 señala que le corresponde a las entidades territoriales:

“j) Les corresponde a los entes territoriales municipales y distritales tomar decisiones que promuevan la gestión, habilitación e incorporación de suelo urbano en sus territorios que promuevan el desarrollo de planes de vivienda prioritaria y social, y garantizar el acceso de estos desarrollos a los servicios públicos en armonía con las disposiciones de la Ley 388 de 1997 y la Ley 142 de 1994 en lo correspondiente.

En el artículo 50:

Servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, están obligados a otorgar la viabilidad y disponibilidad de los servicios y

prestarlos efectivamente a usuarios finales, en los suelos legalmente habilitados para el efecto, incluyendo los nuevos sometidos al tratamiento de desarrollo, renovación urbana o consolidación, salvo que demuestren, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la recepción de la solicitud de licencia respectiva, no contar con capacidad ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en los términos y condiciones que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En caso de que la Superintendencia compruebe que la empresa no cuenta con la capacidad, el ente territorial a fin de desarrollar los proyectos previstos en la presente ley, adelantará las acciones necesarias para asegurar la financiación de la infraestructura requerida o aplicar lo establecido en los parágrafos 4° y 5° del artículo 16 de la Ley 1469 de 2011. Igualmente, el Gobierno Nacional podrá apoyar la financiación y desarrollo de estos proyectos en el marco de la política de Agua Potable y Saneamiento Básico.”

Como un aspecto complementario de la regulación antes mencionada, el artículo 55 de la Ley 1537 de 2012, otorga a los prestadores de servicios públicos domiciliarios 45 días hábiles prorrogables hasta por 22 días hábiles para pronunciarse y decidir en relación con la aprobación del diseño de redes para la prestación de servicios públicos. La norma prevé que de no aprobarse el diseño en el plazo antes mencionado operará el silencio administrativo positivo, dando lugar a que el transcurso de tiempo sumado al silencio del prestador configure la aprobación del sistema solicitado.

La estructuración normativa enfocada en garantizar el acceso a la vivienda de interés social e interés prioritario se enfoca en que esta clase de proyectos cuente con servicios públicos domiciliarios asegurando que los prestadores suministren el servicio respectivo y que las entidades territoriales adelanten gestiones para ampliar su cobertura, por lo que se cumple con este aspecto para que la vivienda pueda considerarse como adecuada.

En relación con la infraestructura inherente a cada proyecto inmobiliario, así como las cesiones derivadas del mismo, son reguladas por el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o mediante las normas establecidas en las cuales se definen: densidad, índice de ocupación, construcción, dotación urbana y comunal, cesiones para espacio

público, cesiones viales, cesiones para la prestación servicios públicos domiciliarios, el ancho de las vías en caso que se adelanten licencias de urbanismo, y en general todos los elementos aplicables al desarrollo de un proyecto inmobiliario; en consecuencia, al momento en que se expida la licencia de construcción para un proyecto particular estos aspectos ya se encuentran regulados de acuerdo a la normativa prevista por planeación urbana.

- ***Gastos soportables***

Los gastos soportables aluden a que el sostenimiento de la vivienda no impida a sus ocupantes atender las obligaciones normales para su subsistencia, ni den lugar a que su permanencia en el inmueble se ponga en peligro para atender los gastos asociados al mismo.

En primer lugar debe señalarse que uno de los elementos que constituyen gastos soportables es la asignación de estímulos para que quienes carecen de una vivienda puedan acceder a ella; siguiendo esta secuencia lógica, también se presentan gastos soportables cuando se brindan herramientas a quienes carecen de recursos para hacer que la vivienda en la que residen mejore sus condiciones físicas, de salubridad y de habitabilidad sin que se afecten sus condiciones de vida ni los recursos habitualmente dispuestos para su subsistencia. Por lo tanto, la aplicación de recursos subsidiados para el mejoramiento de vivienda en cualquiera de sus modalidades o la construcción en sitio propio mejoran la calidad de vida de hogares que han logrado acceder a una vivienda en un entorno urbano, habitacional, consolidado, legal o legalizado, que con sus ingresos constantes mantienen sus condiciones de vida, sin generar excedentes para mejorar la salubridad, estabilidad o habitabilidad de su vivienda, aspectos cubiertos con el subsidio de vivienda sin alterar las condiciones de vida de los beneficiarios del subsidio.

El subsidio de vivienda entendido como un aporte en dinero no reembolsable contribuye efectivamente para que un hogar o núcleo familiar pueda acceder con mayor facilidad a tener un inmueble propio, advirtiendo las limitaciones ya mencionadas relativas a la capacidad de ahorro y acceso al crédito. Además, los beneficios relativos a la reducción en la tasa de interés para créditos, destinados a financiar la adquisición de viviendas de

interés social y prioritario durante 7 años⁶⁰, representan una alternativa de subsidio prolongada en el tiempo que hace soportable los gastos del inmueble adquirido.

Los proyectos objeto de subsidio, entregados por las Cajas de Compensación Familiar, pueden ser estratificados dentro de los períodos subsiguientes a la culminación de las viviendas de acuerdo con las reglas establecidas para el efecto y con los parámetros ejecutados por el respectivo municipio o distrito. La estratificación determina el valor de los servicios públicos que se cobran para los inmuebles que integran el respectivo proyecto inmobiliario generando un impacto permanente en los ingresos del núcleo familiar.

En este sentido se observan diferencias relevantes con las viviendas objeto de subsidio entregados por el Gobierno Nacional, las cuales permanecen en el estrato 1 durante los 10 años subsiguientes al momento de su entrega. Además, debido a que estos inmuebles son entregados a título de subsidio en especie no dan lugar a que se presente obligaciones periódicas relativas al pago de cuotas de créditos empleados en la adquisición de las viviendas, evento que puede tener lugar en la compra de inmuebles con subsidios otorgados por las Cajas de Compensación Familiar. En consecuencia, si bien el subsidio en dinero contribuye para hacer que los gastos de la vivienda sean soportables, su alcance resulta inferior al que reciben los inmuebles entregados a título de subsidio en especie.

- **Asequibilidad**

Este aspecto responde a una priorización relativa para que los beneficiarios de los programas, que buscan otorgar el acceso a una vivienda adecuada, sean quienes más los necesiten por condiciones de debilidad manifiesta o eventos especiales que así lo determinen. El mandato constitucional relativo a preservar la igualdad, mediante una protección especial para aquellas personas que se encuentran en una condición de desigualdad debido a condiciones excepcionales, encuentra un desarrollo profundo en la reglamentación e implementación del subsidio familiar de vivienda, así, la definición y requisitos establecidos por la legislación que ya fueron mencionados, indican que este se

⁶⁰ Beneficios crediticios establecidos en el Decreto 1190 de 2012.

destinará a los hogares de menores ingresos, que no perciban más de 4 smlmv cuando cumplan los demás requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico.

Mediante sentencia 079 del 2008, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, la Corte señaló que el subsidio de subsidio familiar de vivienda, tiene prioridad para la población económicamente más vulnerable, en los siguientes términos:

*El Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) es un aporte estatal que se entrega por una sola vez al beneficiario, el cual puede estar representado en especie o en dinero, y es asignado sin cargo de restitución, **con prioridad a la población económicamente más vulnerable del país que se encuentra en imposibilidad de acceder a una vivienda** o mejorar la que ya tiene. Constituye un complemento del ahorro para facilitarle a las personas que lo requieran la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social. (Negritas fuera del texto)*

Como instrumento de preservación del derecho a la vivienda a favor de las personas que requieren la protección de este derecho con inmediatez, la Corte Constitucional, mediante sentencia T- 675 del 2011, con ponencia del Doctora María Victoria Calle Correa, señala que el derecho a la vivienda puede ser protegido en sede de tutela en forma directa⁶¹. Tal como se indica a continuación:

Así, se consolida entonces un derecho en favor de un sujeto específico,⁶² por ejemplo como consecuencia del desarrollo legislativo o reglamentario de las cláusulas constitucionales, gracias en parte a que se ha superado el nivel de indeterminación del derecho a la vivienda digna. Esto se logra, entonces, a causa de la configuración específica de determinadas prestaciones en

⁶¹ Es importante señalar que se observa un cambio en la jurisprudencia desde la sentencia T-958 del 2001, con ponencia del Magistrado Eduardo Montealegre Lynett, en la cual se planteaba la protección del derecho a la vivienda para quien injustamente sería despojado de ella afectando de esta forma su mínimo fundamental, hasta la posición planteada en la sentencia T-675 de 2011, donde se concibe su protección autónoma en instancia de tutela.

⁶² En relación con este tema se pueden consultar las sentencias T-108 de 1993 (MP Fabio Morón Díaz;), T-207 de 1995, (MP Alejandro Martínez Caballero), T-042 de 1996 (MP. Carlos Gaviria Díaz), y SU-819 de 1999 (MP Álvaro Tafur Galvis).

*beneficio de las personas, por ejemplo mediante la creación e implementación de planes y programas que promueven la adquisición de vivienda propia; o mediante el otorgamiento de subsidios y apoyos de carácter técnico o financiero; o mediante la demarcación de un conjunto de prestaciones concretas a cargo de las entidades que tienen como función desarrollar la política pública en materia de vivienda. En este sentido, **puede considerarse que el derecho a la vivienda digna adquiere el estatus de un derecho fundamental y, por ende, que su protección puede ser invocada, de manera directa, por vía de acción de tutela.** (Negrillas fuera del Texto)*

En este sentido resulta claro que el subsidio familiar se enfoca en atender a los hogares de menores ingresos, y a las personas que por condiciones especiales requieren protección especial o reforzada del Estado. Además, se garantiza el derecho al amparo mediante acción de tutela⁶³ para que las personas que consideren vulnerado su derecho a acceder a una vivienda puedan acudir al juez constitucional para reclamar la protección de este derecho en forma inmediata, dando lugar a que se configure los elementos necesarios para considerar que se cumple con las condiciones inherentes a la asequibilidad.

- **Habitabilidad**

El elemento de habitabilidad está determinado por las condiciones ambientales que pueden afectar a los ocupantes de una vivienda, relativas a la relación entre espacio del inmueble, cantidad de habitantes y condiciones de salubridad, entre otros aspectos.

El subsidio de vivienda en dinero especialmente en la modalidad de compra de vivienda busca garantizar que cada hogar acceda a una única solución de vivienda. De acuerdo con los datos del censo efectuado por el DANE en el año 2005⁶⁴ los hogares en Colombia están compuestos en promedio 3,9 personas, por lo que las viviendas deben contar con condiciones para ser habitadas por lo menos por 4 personas.

⁶³ En los términos establecidos por el artículo 86 de la Constitución Nacional.

⁶⁴ DANE. Boletín general 2005, Perfil. Septiembre 13 de 2010. [Consultado en febrero de 2014]. En: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/00000T7T000.PDF. La información del censo es actualizada cada 10 años por esta razón se toma como referente información del año 2005.

Ahora bien se entiende por hacinamiento en la vivienda:

La relación entre el espacio y el número de personas que lo habitan se transforma en hacinamiento por cuarto cuando la misma supera determinados niveles: a los fines de este trabajo definimos como hacinamiento semi-crítico el nivel de más de dos personas por cuarto y como hacinamiento crítico la presencia de más de tres personas por cuarto.⁶⁵

Acorde a la definición anterior, no se presenta hacinamiento cuando por habitación se encuentran hasta dos personas, de ahí en adelante se configuran niveles de hacinamiento.

Teniendo en cuenta que las viviendas de interés social e interés prioritario ofrecidas en el mercado cuentan entre 2 y 3 habitaciones⁶⁶, en las tablas 2 y 3, analizaremos en qué condiciones se presenta hacinamiento en una vivienda para establecer en que eventos los inmuebles ofrecidos responde a una vivienda adecuada y en que eventos no.

Tabla 2. Habitabilidad en viviendas con 2 habitaciones

No. de Habitantes	No. de Habitaciones por Vivienda	Nivel de Hacinamiento
2	2	1
3	2	1,5
4	2	2
5	2	2,5
6	2	3

⁶⁵ DELTA PELERO, Mercedes Lentini. El hacinamiento: la dimensión no visible del déficit habitacional. En: **Revista Invi. Agosto, 1997. vol. 12, no. 31, pp. 23 a 32.** [Consultado en febrero de 2014]. En: <http://revistainvi.uchilefau.cl/index.php/INVI/article/view/220/742>.

⁶⁶ Proyectos tomados como referencia:
 Mirador del Parque (Tipo VIP – Bogotá) (2 habitaciones).
 Proyecto Camelia II (Tipo VIP – Ciudad Verde- Soacha Cundinamarca) (3 habitaciones).
 Proyecto Sabana Ciprés (Tipo Vip – Soacha- Cundinamarca) (2 habitaciones).
 Proyecto Alameda de San Rafael (Tipo Vis –Zipaquirá-Cundinamarca) (3 habitaciones).

Tabla 3. Habitabilidad en viviendas con 3 habitaciones

No. de Habitantes	No. de Habitaciones por Vivienda	Nivel de Hacinamiento
2	3	0,66
3	3	1
4	3	1,33
5	3	1,66
6	3	2
7	3	2,3
8	3	2,66

Para medir el hacinamiento se tiene en cuenta el número de personas que habitan un inmueble y la cantidad de habitaciones disponibles. Para el efecto se toma en consideración las condiciones del mercado inmobiliario colombiano para vivienda VIS o VIP, en el cual las viviendas ofrecidas oscilan entre 2 y 3 habitaciones, y el número de integrante promedio de un hogar que de acuerdo con el DANE se aproxima a 4 personas, se concluye que el elemento habitabilidad se cumple en relación con el mercado inmobiliario nacional y las características de sus hogares.

En las tablas elaboradas se observa que en inmuebles de dos habitaciones se preserva la habitabilidad mientras no residan más de cuatro personas por vivienda, mientras en inmuebles de tres habitaciones esta se mantiene mientras no lo ocupen más de 7 personas.

En las modalidades de mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio se sigue la regla mencionada; se aclara que en estos casos puede presentarse hacinamiento mitigable, el cual se resuelve mediante la ampliación de la vivienda en la cual se aplica el subsidio para mejorar las condiciones sanitarias y de salubridad de sus ocupantes.

En relación con el acceso de la vivienda a servicios complementarios la Ley 1537 de 2012 determinó, tanto para la entidades territoriales como del sector nacional, el desarrollo de inversiones enfocadas en garantizar el acceso a bienes y servicios

complementarios, destacando entre otros salud y educación, por lo que la consolidación urbana de estos desarrollos inmobiliarios estará acompañada de sistemas sociales para la interacción de los nuevos habitantes.

- **Adecuación cultural**

La adecuación cultural busca garantizar el equilibrio entre la tradición cultural, tanto en aspectos inherentes a la construcción de las viviendas y de sus habitantes, con el acceso a medios tecnológicos. El otorgamiento de subsidio familiar de vivienda en dinero en la modalidad de adquisición de inmuebles, ha sido estructurado y opera de tal forma que el beneficiario selecciona la vivienda que mejor responde a sus necesidades y preferencias de ubicación, sector y adaptabilidad cultural.

El ordenamiento jurídico propende por la consolidación de sectores, mediante el acceso a infraestructura y servicios complementarios, así el artículo 11 de la Ley 1537 de 2012 establece;

Priorización de recursos para infraestructura social y de servicios públicos domiciliarios en proyectos de vivienda. Los Ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social, el de Vivienda, Ciudad y Territorio en los asuntos de Agua Potable y Saneamiento Básico, el de Minas y Energía, el Ambiente y Desarrollo Sostenible, el de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones y los demás que defina el Gobierno Nacional, o sus equivalentes a nivel departamental, municipal o distrital, priorizarán dentro de los respectivos presupuestos de inversión, de acuerdo con los criterios definidos por los respectivos Ministerios, los recursos para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los proyectos de Vivienda de Interés Social y prioritaria que se realicen con la financiación o cofinanciación del Gobierno Nacional, y las operaciones urbanas integrales adoptadas por el Gobierno Nacional, de acuerdo a las directrices que para el efecto establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El subsidio de vivienda aplicado a las modalidades de construcción en sitio propio y mejora de vivienda se aplica sobre inmuebles que le pertenecen al beneficiario del subsidio o en su defecto a integrantes de su núcleo familiar, por lo que la adaptación del

beneficiario al entorno se encuentra garantizada y el sistema constructivo que decida implementar en el desarrollo de las mejoras refleja su identidad cultural respondiendo a la finalidad perseguida por este principio; es decir, los materiales utilizados, el diseño y, en general, todas las características de las obras realizadas responderán a condiciones de clima, ubicación y entorno en el que se encuentra la vivienda.

- **Lugar**

El aspecto “lugar” responde a que la ubicación de la vivienda no represente un peligro para sus ocupantes, ni genere sobre estos riesgos, permitiendo, en forma adicional, el acceso a bienes o servicios complementarios para el desarrollo de su vida en sociedad.

Para analizar este aspecto comenzaremos por mencionar que la legislación nacional se enfoca prohibir mediante el ordenamiento territorial el desarrollo de edificaciones que se ubique en zonas de riesgos para la vida o la salud humana, bien por condiciones del entorno o factores ambientales, o por que las viviendas se encuentren en sectores de riesgo para su reubicación.

Acorde con lo anterior, el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 5 de la Ley 2 de 1991, asignó a los alcaldes la obligación de efectuar un inventario de viviendas ubicadas en sectores que representen un alto riesgo para la vida de sus ocupantes. A su vez, la Ley 388 de 1997 estableció en su artículo 13, numeral 5, que el componente urbano del plan de ordenamiento territorial debe comprender los mecanismos de reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.

A su vez, esta ley señala que la función del ordenamiento territorial se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades territoriales y distritales la cual comprende la determinación de zonas no urbanizables debido a la presencia de amenazas naturales o la presencia de riesgos para la salud humana. Para ilustrar las restricciones del plan ordenamiento territorial para el desarrollo de viviendas en zonas de alto riesgo podemos mencionar el Decreto Distrital 657 de 1994⁶⁷, mediante el cual se prohíbe la construcción

⁶⁷ COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 657 (25, octubre, 1994). Artículo 3.

en zonas de alto riesgo y la prestación de servicios públicos a predios ubicados en estas zonas.

La aplicación del subsidio de vivienda en la modalidad de compra de inmuebles se aplica a los proyectos elegibles⁶⁸, por lo que sobre estos se ha desarrollado una verificación previa relativa al cumplimiento de las condiciones técnicas aplicables y del uso del suelo del lugar en el que serán edificados; que como ya se observó no puede construirse en lugares que representen riesgos para la vida, por lo que se propende por el cumplimiento de este elemento. Además, la destinación del subsidio a la construcción de vivienda o al mejoramiento de vivienda en cualquiera de sus modalidades, tal como se mencionó con anterioridad, debe ser desarrollado en barrios legales o legalizados, los cuales no pueden encontrarse en zona de riesgo, por lo tanto desde la perspectiva legal están dispuestas las prescripciones tendientes al cumplimiento de este aspecto.

Ahora bien, debe reconocerse que el desarrollo de viviendas ilegales, es decir, sin el cumplimiento de requisitos establecidos por la legislación para su desarrollo y sin observar las prescripciones relativas al uso del suelo, pueden ubicarse y generalmente se encuentran en lugares que conllevan riesgos para la salud o la vida de sus ocupantes; en consecuencia, para esta clase de edificaciones no puede ser aplicado el subsidio de vivienda ya que no se cumple con la elegibilidad para ser destinatarios del subsidio familiar⁶⁹.

6.1.3. Subsidio de vivienda en especie

Como se mencionó con anterioridad, el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 establece que las viviendas edificadas en proyectos financiados con recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda del gobierno nacional se podrán asignar a título de subsidio en especie a los hogares que cumplan los requisitos establecidos para tal fin. El otorgamiento de inmuebles edificados representa una variación significativa en relación

⁶⁸ Elegibilidad entendida en los términos establecidos por el artículo 2.8 del Decreto 2190 de 2009 relativa a la verificación de la autoridad administrativa de las condiciones que debe tener un proyecto inmobiliario para que en el puedan adquirirse viviendas de interés social.

⁶⁹ Para la aplicación del subsidio debe cumplirse con la elegibilidad del proyecto Decreto 2190 de 2009, artículos 2, 8 y 17.

con el subsidio en dinero objeto de análisis en el acápite anterior, debido a que en estos eventos se presenta una intervención en la determinación, individualización, contratación previa de proyectos, en los cuales la ubicación y características arquitectónicas, físicas y acabados de la vivienda, son determinadas por la entidad estatal que interviene en la adquisición del inmueble y no por el beneficiario que accede a esta forma de subsidio.

El modelo de otorgamiento de subsidios en especie constituye uno de los mecanismos más efectivos para garantizar el acceso a la vivienda de los hogares de menores ingresos, que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta o han padecido situaciones de afectación particulares como desastres naturales, actos terroristas o desplazamiento forzado. Ahora bien, debe precisarse que el subsidio de vivienda en especie puede variar de acuerdo al programa en el que se encuentre el beneficiario, este bien puede representar una porción del valor de la vivienda que es asignada cuando se trata de terrenos aportados por entidades territoriales para programas de vivienda, o puede constituir el 100% del valor del inmueble, como es el caso de los subsidios de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional⁷⁰, en desarrollo del programa de vivienda gratuita, en caso que el valor de la vivienda no supere los 70 smlmv, es decir en todos los casos se trata de viviendas tipo VIP. La efectividad del modelo de subsidios en especie otorgados por el Gobierno Nacional, radica en que el beneficiario no debe otorgar recursos previos para acceder al inmueble, debido a que el beneficio cubre el 100% del costo total de la vivienda y los demás costos y gastos asociados a su adquisición, han sido suprimidos por disposición legal.

En este sentido deben destacarse algunos aspectos que diferencian la aplicación del subsidio en especie otorgado por el Gobierno Nacional de la aplicación de otras modalidades de subsidio de vivienda;

- Para las viviendas que sean adjudicadas mediante el otorgamiento de subsidio en especie la supresión del 100% de los costos de escrituración y registro, facilitando de

⁷⁰ Parágrafo del artículo 7, Decreto 2190 de 2009, los subsidios otorgados por el gobierno nacional comprenden inmuebles cuyo precio de venta no exceda los 70 smlmv y aquellos otorgados por las Cajas de Compensación Familiar, pueden comprender inmuebles cuyo precio máximo de venta ascienda a 135 smlmv.

esta forma el acceso a la propiedad de las viviendas. En este sentido se observa una diferencia con la adquisición de viviendas de interés social en cuya escrituración se causan derechos notariales y registrales, dando lugar a que estos afecten la capacidad de pago del comprador⁷¹.

- Al igual que en la aplicación de otras formas de subsidio debe registrarse un patrimonio de familia al momento en que se suscribe la escritura pública mediante la cual se adquiere el derecho de dominio, pero en este caso no hay lugar al cobro de derechos notariales.
- El beneficiario del subsidio otorgado por el gobierno nacional no debe desarrollar actividades como ahorro voluntario, pagos periódicos ni cierre financiero del proyecto.
- El beneficiario del subsidio otorgado por el gobierno nacional cuenta con una prohibición establecida por la Ley 1537 de 2012 en su artículo 21, mediante la cual restringe la enajenación de la vivienda recibida en un lapso de 10 años.

6.1.3.1. Subsidio distrital de vivienda en especie

EL Distrito Capital expidió el Decreto 539 del 2012 mediante el cual fue reglamentado el Subsidio Distrital de Vivienda en Especie como el porcentaje del precio de la vivienda de interés prioritario, cuyo valor de venta no supera los 70 smlmv, que está representado en suelo o en aportes de urbanismo y puede ser entregado como un complemento para los subsidios de vivienda en especie entregados por el Gobierno Nacional. De igual forma podrá ser aplicado a la compra de vivienda usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda o procesos de redensificación de lotes individuales.

El Subsidio Distrital de Vivienda en Especie consiste en un aporte que oscilará entre 18 y 26 smlmv, valor que varía dependiendo de la modalidad de subsidio y de la estructura de costos de cada proyecto.

⁷¹ El subsidio de vivienda en especie entregado por el Gobierno Nacional y el subsidio de vivienda en dinero entregado por la Cajas de Compensación familiar, presentan diferencias sustanciales y se destinan a poblaciones diferentes eventos que justifican un tratamiento deferencial en aspectos inherentes a su ejecución.

En los proyectos de mejoramiento de vivienda el valor del subsidio estará comprendido en un rango entre 8 y 18 smlmv, cuando se trate de construcción en sitio propio el valor del subsidio estará entre 18 y 26 smlmv. Cuando el mejoramiento de vivienda o la construcción en sitio propio permitan la generación de al menos una nueva vivienda a través de procesos de redensificación, el subsidio tendrá un valor de hasta 26 smlmv, tratándose de proyectos del sector rural en jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá el valor se fija en un rango entre 9 y 18 smlmv y podrá ser complementario al subsidio nacional.

El valor del subsidio para hogares desplazados por la violencia estará comprendido entre 9 y 18 smlmv, y se encuentra condicionado a que los hogares que lo ejecutan hayan obtenido el subsidio de vivienda otorgado por el gobierno nacional.

El subsidio distrital de vivienda en especie es un instrumento que busca concurrir con el subsidio del gobierno nacional para garantizar el otorgamiento de vivienda a un valor de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes. Mediante la aplicación de estos recursos la administración distrital busca adquirir terrenos, desarrollar estudios o realizar el urbanismo para garantizar el otorgamiento del derecho a la vivienda en la ciudad.

- Limitaciones a la propiedad de la vivienda adquirida
 - a) La norma distrital establece que tendrá lugar la restitución del subsidio cuando los hogares a los que les sea asignado dejen de habitar la vivienda o transfieran el dominio de la misma durante los 10 años subsiguientes a la fecha de adquisición.
 - b) En segundo lugar, se establece que la vivienda objeto del subsidio en especie al momento de su enajenación será objeto del derecho de preferencia a favor del Distrito, cuyo precio de venta, será el monto en salarios mínimos señalado en la escritura de adquisición.

Mediante las limitaciones antes mencionadas se pretende garantizar que el hogar beneficiario del subsidio sea residente en la vivienda otorgada y en caso que el hogar beneficiario decida transferir el dominio de este inmueble superado un lapso de diez años desde el momento de adquisición la primera opción de compra pueda ser ejercida por el Distrito.

6.1.3.2. Asignación de vivienda de interés prioritario

De acuerdo con el artículo 6 del Decreto 1921 de 2012 serán elegibles para la asignación de viviendas de interés social prioritario, como subsidio, los hogares registrados en las bases de datos que se mencionan a continuación:

- a. Red para la superación de la pobreza extrema unidos o la que haga sus veces,
- b. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales Sisben III o el que haga sus veces,
- c. Registro Único de Población Desplazada (RUPD) o el que haga sus veces,
- d. Las familias incluidas en las listas de damnificados de desastres naturales que entreguen los alcaldes Municipales o Distritales al Departamento Administrativo de Prosperidad Social⁷².

El **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)**, mediante resolución, definirá el listado de familias beneficiarias de esta forma de subsidio⁷³, observando los porcentajes de composición poblacional del programa y que los hogares potencialmente beneficiarios se encuentren formalmente vinculados a la Estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema del Gobierno Nacional (Red Unidos o la que haga sus veces). En caso que el número de viviendas disponibles en el segmento poblacional exceda el número de beneficiarios potenciales se utilizará como segundo criterio de definición la base de datos del Sisben III.

Para la definición del listado de hogares favorecidos se observarán los criterios de priorización que se mencionan a continuación:

- 1) Población Desplazada
 - En el primer orden se ubican los hogares que han recibido la asignación de un subsidio de vivienda urbano por el Fondo Nacional de Vivienda y que no lo han ejecutado.

⁷² Previo al procedimiento establecido en el parágrafo segundo del artículo 6 del Decreto 1921 del 2012.

⁷³ Subsidio en especie, en desarrollo del programa de vivienda gratuita.

- En el segundo orden de priorización se encuentran los hogares que cuenten con estado de “calificado” en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por el Fondo Nacional de Vivienda, que se hayan postulado en la convocatoria desarrollada para población desplazada en el año 2007.
 - En el tercer orden se encuentran los hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUPD que no hayan participado en otra convocatoria del Fondo Nacional de Vivienda efectuada para población desplazada.
 - El cuarto orden de priorización opera siempre que se hayan agotado los órdenes anteriores y subsistan viviendas disponibles sin haber sido asignadas a beneficiarios del programa de vivienda gratuita. En este caso se consultará la base de datos de beneficiarios del Sisben 3.
- 2) Hogares localizados en zonas de alto riesgo que se encuentren en los censos elaborados por los Consejos Municipales para la Gestión de Riesgo de Desastres Naturales, avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastre, refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres al 17 de septiembre del 2012.
- 3) Hogares damnificados de desastres naturales calamidad pública o emergencia incluidos en los censos avalados con posterioridad al 17 de septiembre del 2012.
- 4) Hogares localizados en zonas de alto riesgo que sean elaborados a partir de la fecha en que entró en vigencia el Decreto 1921 del 2012.
- 5) Finalmente se mantienen como potenciales beneficiarios del subsidio de vivienda en especie todos los hogares registrados en la red para la superación de la pobreza extrema unidos o la entidad que haga sus veces y en la base del SISBEN III.

Efectuada la convocatoria, postulación y verificación de la información entregada por los postulantes, será expedido el acto administrativo mediante el cual se efectúa la asignación del subsidio para dar lugar a la posterior materialización del beneficio. De esta

forma la selección de los beneficiarios de este modelo de atención se orienta en forma preferente a los hogares que se encuentra en condiciones de debilidad manifiesta, en condiciones particulares de riesgo; es decir, constituyen déficit de vivienda en su faceta cuantitativa.

6.1.4. Subsidio de vivienda en especie y vivienda adecuada

A continuación se observara si el subsidio de vivienda en especie otorgado por el Gobierno Nacional, a partir de los preceptos de la Ley 1537 de 2012, garantiza los elementos establecidos en el derecho internacional para acceder a una vivienda adecuada, o en su defecto esta representa una modificación al subsidio de vivienda que no incorpora estos elementos en la asignación fáctica de inmuebles. Debido a que cada uno de los elementos que configuran la vivienda adecuada ha sido definido con anterioridad no se reiterará su definición ni alcance, dando lugar a que en cada caso se desarrolle el análisis en forma directa.

- ***Seguridad jurídica de la tenencia.***

El otorgamiento de un subsidio en especie entregado por el Gobierno Nacional conlleva la asignación y transferencia del derecho de dominio sobre una vivienda de interés prioritario, por tanto, el hogar beneficiario adquiere la propiedad sobre el inmueble asignado, así como: el uso, goce y disposición del mismo; por lo que accede legítimamente a su tenencia. Además, mediante el artículo 21 de la ley 1537 de 2012 se modificó el artículo 8 de la Ley 3 de 1991 que impone una doble restricción a quienes reciben subsidios familiares de vivienda en cualquiera de sus modalidades, señalado que deben residir y abstenerse de transferir cualquier derecho real sobre el inmueble durante los 10 años subsiguientes a la fecha de su adquisición so pena que deba adelantar la restitución del mismo.

En este sentido debe destacarse que el subsidio de vivienda en especie entregado por el Gobierno Nacional constituye una de las herramientas más efectivas para el acceso de un núcleo familiar a una vivienda, debido a que no se presenta requisitos diferentes a los que se establecen para el otorgamiento del subsidio, no es necesario que el beneficiario aporte recursos adicionales, solicite créditos, no tiene que generar ahorro programado, ni pagar costos asociados al proceso de adquisición del inmueble.

- **Disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura.**

Con las viviendas de interés prioritario al igual que con los demás inmuebles a los que se aplican subsidios de vivienda, debe cumplirse la “elegibilidad”⁷⁴; por lo tanto, el proyecto seleccionado debe contar con los requisitos establecidos por la legislación para su desarrollo. Además, el proceso de licenciamiento previo exige que se aporte ante la autoridad competente la disponibilidad⁷⁵ de servicios públicos, de tal forma que estos inmuebles cuenten con los servicios necesarios para la habitabilidad de sus moradores. Se aplican las regulaciones previstas en el ordenamiento territorial con relación a las inversiones de entidades estatales y territoriales en servicios complementarios, así como en la dotación urbana y comunal e infraestructura, tal como se mencionó con anterioridad para la aplicación del subsidio en especie por lo que no habrá lugar a reiterar estos argumentos.

- **Gastos soportables.**

Los elementos que permiten que los gastos de una vivienda entregada a título de subsidio en especie resulten menores o más soportables para el hogar beneficiado fueron mencionados como elemento comparativo al analizar el cumplimiento de este aspecto en la asignación de subsidio en dinero, sin embargo, resulta relevante precisar que para la ejecución de este elemento se encuentran en tres aspectos fundamentales:

- 1) Se entrega una vivienda a título de subsidio en especie sin que el beneficiario de la misma deba efectuar ningún aporte para cubrir su valor, de tal forma que quienes no podrían adquirirla lo hacen a través de este mecanismo.
- 2) No se generan costos por concepto de escrituración y registro para recibirla vivienda.⁷⁶
- 3) Las viviendas entregadas a título de subsidio en especie se mantienen en el estrato 1 durante los 10 años siguientes a su adquisición, causando bajos costos en las tarifas de servicios públicos domiciliarios (artículo 17 de la Ley 1537 de 2012).

⁷⁴ Elegibilidad en los términos del artículo 2.8 del Decreto 2190 de 2009 y con las restricciones impuestas por el artículo 6 del Decreto 3670 de 2009.

⁷⁵ Artículo 22, inciso 3, Decreto 1469 de 2010.

⁷⁶ Artículos 33 y 34, Ley 1537 de 2012.

Por lo anterior, las viviendas entregadas a título de subsidio en especie conllevan la aplicación de una serie de elementos para que su sostenimiento genere costos mínimos que puedan ser cubiertos por sus ocupantes.

- **Asequibilidad**

Como se indicó en el numeral 4.1.5.2. existe una priorización de las personas que pueden acceder al subsidio en especie otorgado por el Gobierno Nacional, beneficiando en orden prioritario a hogares que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta y requieren apoyo del Estado con carácter urgente e inminente, comenzando por hogares que se encuentran en condición de desplazamiento forzado, hogares que se encuentran en zonas de alto riesgos, hogares víctimas de desastres naturales.

- **Habitabilidad**

En el análisis de este elemento deben observarse los aspectos descritos en el estudio efectuado para la aplicación del subsidio en dinero. Debido a que los elementos de análisis para determinar el hacinamiento en la vivienda se mantienen constantes.

- **Lugar**

En relación con este aspecto se aplican los elementos y regulaciones mencionadas en el análisis desarrollado para la aplicación del subsidio de vivienda en dinero, por lo que no será necesario reiterarlos.

- **Adecuación Cultural.**

Las prescripciones legales determinadas por la Ley 1537 de 2012 se orientan a que cada proyecto habitacional cuente con el mayor acceso a servicios complementarios para sus habitantes, así como permitir que cada hogar habite en una zona o sector geográfico que encuentre acorde a sus necesidades, dentro de los proyectos previamente determinados para el efecto ubicados a nivel nacional.

Sin embargo, debe señalarse que las viviendas entregadas mediante este subsidio son seleccionadas por entidades estatales en proyectos específicos, mediante la implementación de sistemas constructivos diversos sobre los cuales el beneficiario no tiene control ni posibilidad de elección, a diferencia del subsidio en dinero, en cuya

aplicación a compra de vivienda, el beneficiario selecciona el proyecto y por ende el sistema constructivo, así como la ciudad en la cual residirá. No obstante las limitaciones antes señaladas, el beneficiario selecciona el sector geográfico en el cual espera materializar el subsidio otorgado, manteniéndose en el entorno cultural al cual pertenece.

Además, y tal como se ha indicado en el presente documento, los servicios complementarios en los proyectos seleccionados para otorgar esta clase de subsidios se enfocan en garantizar el acceso a elementos tecnológicos, educación y salud, de tal forma que los residentes en estos inmuebles puedan interactuar en entornos diferentes y proyectarse para el desarrollo de la vida en comunidad.

6.2 Crédito de vivienda social

Para materializar el derecho a la vivienda se han estructurado diferentes instrumentos, algunos de los cuales fueron descritos con anterioridad, que se dirigen a que los hogares de menores ingresos puedan acceder a una vivienda en cualquiera de las modalidades, bien sea interés social o interés social prioritario. Los mecanismos de crédito de vivienda para adquirir inmuebles catalogados como VIS o VIP, las restricciones o limitaciones que existen en relación con el otorgamiento de productos financieros a núcleos familiares⁷⁷ que perciben pocos ingresos, serán el objeto principal de este aparte.

Para comenzar debe señalarse que el análisis de factores de crédito para la adquisición de viviendas tipo VIP es importante para hogares beneficiarios del subsidio de vivienda en dinero y para aquellos hogares que pese a contar con ingresos inferiores a 4 smlmv no son beneficiarios del subsidio de vivienda, debido a que el subsidio en especie entregado por el Gobierno Nacional no da lugar a que el beneficiario deba acudir a recursos de crédito ya que no debe pagar el valor del inmueble adjudicado.

⁷⁷ Es importante aclarar que este grupo poblacional comprende familias vinculadas al sector formal de la economía y al sector informal, entendiendo por sector formal aquellas que cuentan con contrato de trabajo escrito y sector informal aquellas cuyos ingresos no provienen de contrato de trabajo escrito.

La población objeto de crédito para vivienda de interés social está compuesta por familias en promedio de cuatro integrantes⁷⁸ que perciben ingresos entre uno (1) y cuatro (4)⁷⁹ salarios mínimos legales mensuales vigentes, encontrando que la gran mayoría de los hogares no supera los 3 smlmv en su ingreso promedio. No obstante, el nivel de ingreso de las familias que acceden a una vivienda de interés prioritario es de 2 smlmv⁸⁰.

El segmento de población que accede a esta clase de inmuebles se ubica entre el sector formal e informal; para el sector formal los ingresos laborales se derivan de un contrato de trabajo escrito, mientras quienes se encuentran en el sector informal no cuenta con contrato de trabajo y sus ingresos pueden presentar un mayor nivel de volatilidad.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 3 de 1991 operó un esquema tripartito de asignación de recursos; el primero de ellos proveniente del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), el segundo está representado por el ahorro programado, el cual exige que el núcleo familiar ahorre en forma periódica una porción de sus ingresos que no puede ser inferior al cinco por ciento (5%) del valor de la respectiva vivienda, finalmente, el saldo restante del valor del inmueble debe ser cancelado con otros recursos del futuro propietario, que en general pueden obtenerse mediante créditos o dineros propios, de acuerdo con el nivel de ingresos percibidos por estos grupos familiares, aunque en atención a la cantidad de integrantes por cada familia resulta poco probable que logren acumular un nivel de ahorro de esta magnitud; en consecuencia, la fuente alterna de financiación debe provenir de instrumentos de crédito, leasing o de la asignación de recursos de entidades estatales, o privadas, que decidan subvencionar la adquisición de esta clase de inmuebles.

También debe mencionarse que existen situaciones que dificultan a estos grupos familiares acceder al sistema financiero y especialmente a recursos de crédito; en una encuesta realizada por el CEDE, en junio del 2007, fue posible identificar algunos obstáculos para el acceso a los créditos:

⁷⁸ ROCHA, Ricardo, SÁNCHEZ, Fabio y TOVAR, Jorge. Informalidad para el mercado del crédito vivienda de interés social. En: Documento CEDE. Junio, 2007. p. 54.

⁷⁹ Ibidem. pp. 6, 8, 10.

⁸⁰ HENAO PADILLA, María José. p. 4.

Al momento de solicitar el crédito:

- Los Formularios.
- La certificación laboral (esto para familias del sector formal. Para familias del sector informal acreditar los ingresos reviste un mayor grado de dificultad).
- Las referencias bancarias.
- Los seguros.

En esta misma encuesta pudo establecerse que los factores que mayor importancia reciben en el proceso de análisis para el otorgamiento de créditos son:

- Ingreso familiar (estabilidad laboral, antigüedad en el empleo).
- Reporte en las centrales de riesgo.
- Estabilidad y calidad de la vivienda.

Como medidas de mediana importancia en el desarrollo del proyecto se encuentran:

- Afiliación a una caja de compensación familiar.
- La asignación del subsidio.
- La formalidad.
- El ahorro.
- Que el proyecto sea financiado por el mismo oferente.
- Una garantía del FNG.

De lo expuesto es posible concluir que la ausencia de formalización laboral de algunos sectores de la población, sumada a la falta de bancarización, impide el acceso al crédito para adquirir vivienda. Mientras en el sector formal la inestabilidad laboral y los bajos ingresos representan las mayores causas que impiden el otorgamiento de recursos de crédito.

Además los costos de transacción en los créditos de viviendas de interés social son iguales a los costos de transacción derivados del análisis de otra clase de créditos⁸¹,

⁸¹ CHIAPE DE VILLA, María Luisa. La política de vivienda de interés social para Colombia en los Noventa. Santiago de Chile: Proyecto interdivisional CEPAL, 1999. pp. 25 y 26.

situación que da lugar a que las entidades financieras prefieran deudores con mayor capacidad de pago que demanden mayores cantidades de dinero.

Sin embargo, en la crisis financiera que vivió el país a finales de los años 90 se evidenció que los créditos otorgados para financiar la adquisición de inmuebles VIS presentaron una cartera porcentualmente más baja que los créditos otorgados para adquirir otra clase de inmuebles⁸². En este sentido, deben conciliarse los temores de quienes requieren créditos, relativos a las variaciones de la tasa de interés, con un sistema que otorgue garantías a la entidad financiera que asegure el pago de la obligación crediticia. Para lograr esta situación se reglamentó el “**leasing habitacional para VIS**” y la aplicación de subsidio a la tasa de interés, aspectos que serán desarrollados a continuación:

- **Leasing para vivienda social**

Mediante la expedición del Decreto 0391 de 2012 fue reglamentada la aplicación del subsidio familiar de vivienda en contratos de “**leasing habitacional**”, el beneficiario del subsidio podrá aplicarse al pago de la opción de compra o al pago del precio de la vivienda.

Como un elemento novedoso se observa que en la aplicación del subsidio de vivienda mediante contrato de leasing habitacional no hay lugar a la configuración de un ahorro anterior⁸³ del beneficiario del subsidio, esta modificación constituye un avance significativo en relación con los hogares de menores ingresos que esperan acceder a una vivienda tipo VIP, debido a que su capacidad de ahorro resulta escasa; pero al acceder a una vivienda sin tener que efectuar un aporte significativo de recursos previos, mediante arrendamiento con opción de compra pueden destinar al pago del canon el mismo monto que pagaban en gastos de vivienda.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Artículo 3, Decreto 0391 de 2012.

Esta regulación establece que el beneficiario debe residir en el inmueble dentro de los 5 años subsiguientes a la fecha de expedición del documento que acredite la asignación del subsidio⁸⁴ o en su defecto tendrá que adelantar la restitución del mismo.

El leasing habitacional aplicado a la vivienda de interés social e interés prioritario, sin la exigencia de un ahorro previo, permite la aplicación del subsidio de vivienda y constituye un instrumento importante para garantizar que los hogares de menores ingresos puedan acceder a una vivienda cuyo precio de venta no supere los 70 smlmv (VIP).

- **Estímulos a la tasa de interés**

Los créditos otorgados para financiar la construcción, adquisición o mejoramiento de esta clase de viviendas tienen una tasa de interés cuyo tope máximo lo determina la Junta Directiva del Banco de la República, según lo ordenado por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-955 de 2000, la cual debe ser inferior a la vigente para los demás créditos de vivienda.

Mediante el Decreto 1190 de 2012 el Gobierno Nacional reglamenta la cobertura a la tasa de interés de los créditos de vivienda y contratos de leasing habitacional destinados a la vivienda de interés social e interés prioritario⁸⁵, estableciendo que el beneficio de tasa será variable de acuerdo con el valor de la vivienda comprendiendo como máximo una cobertura de cinco puntos para las viviendas tipo VIP⁸⁶. El beneficio antes mencionado no perdurará durante toda la vigencia del crédito sino durante sus primeros 7 años⁸⁷.

El artículo 3 del Decreto 1190 de 2012 estableció como requisitos para acceder a la cobertura de tasa:

⁸⁴ El artículo 9 del Decreto 391 de 2012 señala que el término de permanencia de quien aplique el subsidio al leasing habitacional debe ser de cinco años, mientras el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012, prohíbe que se otorguen derechos reales o que el beneficiario del subsidio de vivienda deje de residir en la vivienda en un lapso de 10 años. Por lo anterior, consideramos que el término de 5 años establecido en el Decreto debe entenderse modificado a 10 años de acuerdo con las prescripciones legales.

⁸⁵ Artículo 1, Decreto 1190 de 2012.

⁸⁶ *Ibídem*, artículo 2.

⁸⁷ *Ibídem*, artículo 1

Artículo 3°. Condiciones para el acceso a la cobertura. *Los deudores del crédito o locatarios del contrato de leasing habitacional, para acceder a la cobertura deberán cumplir las siguientes condiciones, además de las previstas en este Decreto y en la reglamentación que se expida para el efecto:*

- 1. Tener ingresos totales no superiores a ocho salarios mínimos mensuales legales vigentes (8 smlmv). Tratándose de dos (2) o más deudores o locatarios, este requisito debe cumplirse en forma conjunta.*
- 2. No ser propietario de vivienda en el territorio nacional. Tratándose de dos (2) o más deudores o locatarios, este requisito debe verificarse para cada uno de ellos.*
- 3. No haber sido beneficiario a cualquier título de la cobertura establecida en el presente decreto o de aquella otorgada en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 1143 de 2009 y las normas que lo reglamenten, modifiquen, adicionen, complementen o sustituyan.*

Para acceder a la cobertura de que trata el presente decreto, los potenciales beneficiarios deberán manifestar por escrito al establecimiento de crédito, su intención de recibirla, antes del desembolso del crédito o de la suscripción del respectivo contrato de leasing habitacional, señalando expresamente que conoce y acepta los términos y condiciones para el acceso, vigencia y terminación anticipada de la cobertura, en particular que el beneficio de la cobertura estará sujeto a la disponibilidad de coberturas para los créditos y contratos de leasing al momento del desembolso del crédito o del inicio del contrato de leasing.

Para acceder a la cobertura de tasa se han fijado parámetros que califican el nivel de ingreso del núcleo familiar, la ausencia de otros beneficios similares otorgados con anterioridad y que la familia beneficiaria no cuente con otros inmuebles, de esta forma la medida se orienta a garantizar la cobertura especial de tasa a quienes requieran mayor ayuda para estos fines o cuenten con menor solvencia patrimonial.

El artículo 5 del Decreto 1190 de 2012 establece que el beneficio de cobertura especial de tasa de crédito puede perderse por:

- Tratándose de contratos de leasing cuando tenga lugar el pago del crédito o el ejercicio de la opción de compra.

- Por mora en el pago de tres cuotas consecutivas a cargo de los deudores o locatarios del leasing habitacional.
- Cuando los deudores o locatarios así lo soliciten.
- Cuando tenga lugar la cesión del crédito respectivo, siempre que esta sea efectuada por el deudor o cuando el locatario del leasing habitacional ceda el contrato.
- Cuando se presente ampliación en los plazos del crédito o leasing, o reestructuración de los mismos que implique ampliación de los montos de las obligaciones.
- Cuando tenga lugar la aceleración del plazo de acuerdo a las condiciones del contrato.
- La norma faculta a Fonvivienda, para establecer condiciones que incidan en la terminación del beneficio de acuerdo a las condiciones de su cobertura.
- Finalmente la norma señala que la cobertura subsiste cuando tenga lugar la cesión del crédito por la parte acreedora y en los procesos derivados de titularización de cartera.

Pese a los beneficios establecidos por los mecanismos de la cobertura de tasa, estos han sido previstos hasta completar la asignación de estos recursos o para los créditos desembolsados entre el 3 de julio de 2012 y el 31 de julio de 2014, por lo que a partir de esta fecha dejaría de aplicar como un instrumento para que los hogares de menores ingresos puedan adquirir viviendas con mayor facilidad.

i. Estímulos al crédito de vivienda y vivienda adecuada

A continuación se analizará la incidencia de los estímulos o incentivos al crédito y leasing para adquirir vivienda de interés prioritario y acceder a la vivienda adecuada a partir de los aspectos establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con el objeto de establecer la incidencia efectiva de este estímulo en el acceso a esta clase de inmuebles.

- Seguridad jurídica de la tenencia

La relación entre seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda y los estímulos del crédito otorgados para esta clase de inmuebles se analizará en dos momentos: el primero de ellos previo a la adquisición de la vivienda y el segundo en desarrollo de la relación contractual en la cual se enmarca el crédito respectivo.

Para los hogares que perciben menores ingresos y especialmente para aquellos que se encuentran en el sector informal la bancarización o el acceso a servicios financieros representa una limitante para acceder a servicios crediticios, de acuerdo con el reporte de bancarización efectuado por la Asobancaria con corte a junio de 2013 el 69,2% de la población cuenta con productos bancarios, el 30,8% de la población carece de esta⁸⁸, por lo que debe ampliarse la bancarización para que todos los segmentos de la población puedan acceder a servicios de crédito.

Debe observarse como la aplicación de estímulos puede contribuir a facilitar el acceso efectivo a la adquisición de viviendas tipo VIP, así:

Para que un hogar compre una vivienda de 70 smlmv, \$ 43.120.000, puede aplicar al precio de este inmueble el subsidio de vivienda en dinero, el cual es calculado en el mayor valor otorgado en esta clase de subsidio que en este ejercicio asciende a \$13.552.000, por lo que se presenta un remanente de \$ 29.568.000 equivalente al 68,57% del valor de la vivienda. Se estima que debido a los ingresos de este núcleo familiar no cuenta con recursos de ahorro programado por lo que debe obtener un leasing habitacional que cubra el valor restante de la vivienda, estimando que el valor mensual de la cuota en este sentido ascendería en promedio a \$ 285.000⁸⁹, equivalente al 23,13% del valor del ingreso mensual de este núcleo familiar, con una opción de compra equivalente al 1% del valor del crédito.

De acuerdo con estudios realizados se estima que los hogares destinan el 23,6% de sus ingresos al pago de gastos de arrendamiento⁹⁰, por lo que se observa una equivalencia entre el pago de la cuota mensual y el valor de los ingresos destinados al arrendamiento

⁸⁸ ASOBANCARIA. Informe semestral de inclusión financiera, junio - 2012. [Consultado en febrero de 2014]. En: <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/3066047.PDF>.

⁸⁹ Simulación de pago de crédito de leasing habitacional realizada con el Banco Davivienda, aplicando el beneficio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional, en virtud del cual se pasa de una tasa efectiva anual del 12% a una tasa efectiva anual del 6,69%.

⁹⁰ INJAVIU. El arrendamiento como principal servicio habitacional de la ciudad consolidada para el servicio de VIS en Colombia. Bogotá D.C.: CENAC, 2009. p. 28. [Consultado en febrero de 2014].

En:

<http://www.javeriana.edu.co/arquidis/injaviu/coloquio/documents/1.El%20arrendamiento%20como%20principal%20servicio%20habitacional%20de%20la%20ciudad%20consolidada%20para%20el%20segmento%20de%20VISen.pdf>.

dando lugar a que a la culminación del contrato de leasing deba cancelarse el valor de la opción de compra.

Ahora bien, se observan dos inconvenientes para la materialización de esa forma de adquisición de vivienda, debido a que no todas las entidades del sector financiero ofrecen programas de leasing habitacional para adquirir viviendas de interés prioritario; en el desarrollo del presente trabajo fueron consultados: Banco de Bogotá, Banco BCSC y el Banco Davivienda, de los cuales únicamente el Banco Davivienda, cuenta con este modelo de Leasing.

En segundo lugar, el esquema resulta viable para garantizar el acceso a la vivienda de hogares que perciban dos o más smlmv en su ingreso mensual y se beneficien del subsidio de vivienda, presentando dificultades para núcleos familiares que perciban ingresos menores a estos valores, debido a las limitaciones en la capacidad de pago en el canon mensual asociado al contrato de Leasing.

En relación con la legítima tenencia con posterioridad al momento en que el beneficiario del subsidio ocupa materialmente el inmueble, encontramos:

- El beneficiario puede haber adquirido el inmueble mediante la celebración de leasing habitacional, en cuyo caso tendrá que cumplir las obligaciones asociadas al contrato de Leasing, y para mantener el beneficio de cobertura de tasa otorgado por el gobierno nacional no debe incurrir en mora en el pago de 3 cuotas del contrato, ni dejar de residir en el inmueble. En caso que se presente incumplimiento en el pago del canon, incumplimiento en cualquier forma al contrato de leasing, pueden presentarse situaciones que den lugar a que quien resida en la vivienda deba dejar de ocuparla pero enmarcadas en acciones jurídicas dentro de la normatividad vigente.

- Una situación similar se presenta con los hogares que adquieran viviendas acudiendo a crédito hipotecario para financiar la compra de la vivienda de tal forma que el incumplimiento en las condiciones del crédito puede dar lugar al desarrollo de acciones judiciales o convencionales que

podrían privar de la tenencia del inmueble al beneficiario del subsidio, eventos amparados en el ordenamiento jurídico al cual se somete el adquiriente de la vivienda.

- **Gastos Soportables**

La cobertura en la tasa de interés otorgada por el gobierno nacional, acompañada del estímulo a la implementación de una figura como el leasing habitacional para vivienda social, efectivamente contribuye garantizar que los gastos de los hogares de menores ingresos se vean menos afectados y de esta forma puedan acceder con mayor facilidad a una vivienda y cumplir los compromisos asociados a su conservación.

En el análisis de tasa de interés efectuado en relación con el leasing otorgado por banco Davivienda, mencionado en el ítem anterior, permite observar que el valor del canon mensual con la aplicación del subsidio de tasa otorgado por el Gobierno Nacional asciende a \$ 285.000, pero de no aplicarse este beneficio el valor de la cuota ascendería a \$ 370.000, conllevando una efectiva disminución en el monto de los gastos a pagar por el hogar respectivo.

Este elemento se configura en relación con los estímulos otorgados al crédito para financiar la adquisición viviendas de interés prioritario.

- ***Disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura***

Los estímulos inherentes al crédito de vivienda y su aplicación en forma concurrente con el subsidio de vivienda en dinero implican que el beneficiario seleccione la vivienda que decida adquirir, y como se indicó al analizar los aspectos inherentes a la aplicación del subsidio en dinero y en especie, estos inmuebles deben contar con elementos que garanticen su acceso a servicios materiales e infraestructura.

- ***Sequibilidad***

En relación con este elemento se aplican los aspectos señalados para la aplicación del subsidio de vivienda en dinero, sin que el análisis de estímulos al crédito de vivienda

genere una variación en relación con los elementos fundamentales que configuran la materialización de este aspecto.

- ***Habitabilidad***

La incidencia de los estímulos al crédito de vivienda no presenta una incidencia directa en los aspectos que pueden contribuir al desarrollo de este elemento, aclarando que resultan aplicables los aspectos mencionados para la aplicación del subsidio en dinero.

- ***Lugar***

Al igual que en los elementos anteriores, en los estímulos establecidos para el crédito de vivienda no se observan elementos nuevos o adicionales diversos a los que fueron mencionados en la aplicación del subsidio de vivienda en dinero para la materialización del aspecto lugar.

- ***Adecuación cultural***

En relación con la configuración de los aspectos inherentes a la adecuación cultural en una vivienda debe señalarse que el beneficiario del subsidio escoge la vivienda a la cual aplicará tanto los subsidios otorgados, como los recursos de crédito o contrato de leasing que obtenga, por lo tanto, selecciona el sistema constructivo, entorno y ubicación de la vivienda de acuerdo a los elementos asociados a su arraigo cultural, por lo que este elemento se configura en la aplicación de estímulos al crédito. Lo anterior teniendo siempre que el beneficiario del subsidio efectivamente reúna los requisitos para acceder adquirir la vivienda.

6.3 Estímulos a la oferta de vivienda social

No obstante la existencia de estímulos a la demanda⁹¹ de vivienda de interés social e interés social prioritario, se han implementado estímulos para incentivar la producción de esta clase de inmuebles, puesto que de no asegurar la oferta inmobiliaria suficiente y constante los beneficios otorgados a los compradores resultarían inaplicables, haciendo nugatorio el acceso efectivo al derecho a la vivienda.

⁹¹ Entendida como los hogares interesados en acceder a esta clase de inmuebles como su primera vivienda.

6.3.1 Estímulos fiscales a la producción de vivienda de interés social e interés social prioritario.

La legislación nacional otorga diferentes estímulos encaminados a incentivar la producción de vivienda de interés social e interés prioritario, dentro de los cuales puede destacarse la regulación fiscal favorable para la construcción de esta clase de inmuebles, generando una disminución de la carga impositiva, tal como se indica a continuación.

6.3.1.1 IVA - devolución en construcción de vivienda de interés social prioritario

En primer lugar se debe aclarar que la condición de "vivienda de interés social e interés social prioritario", VIS y VIP, no tiene trascendencia respecto del IVA puesto que la compraventa de bienes inmuebles no genera este impuesto. El interés se centra en el derecho a solicitar la devolución del IVA pagado en la compra de materiales para esta clase de construcción.

El Artículo 66 de la Ley 1607 de 2012, modificó el Parágrafo 2 del Artículo 850 del Estatuto Tributario, estableciendo:

Tendrán derecho a la devolución o compensación del impuesto al valor agregado, IVA, pagado en la adquisición de materiales para la construcción de vivienda de interés social y prioritaria, los constructores que los desarrollen la devolución o compensación se hará en una proporción al cuatro por ciento (4%) del valor registrado en las escrituras de venta del inmueble nuevo, tal como lo adquiere su comprador o usuario final, cuyo valor no exceda el valor máximo de la vivienda de interés social, de acuerdo con las normas vigentes. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de la devolución o compensación a que hace referencia el presente artículo. La DIAN podrá solicitar en los casos que considere necesario, los soportes que demuestren el pago del IVA en la construcción de las viviendas⁹².

⁹² Las condiciones que debe cumplir una construcción de vivienda de interés social para tener derecho a devolución o compensación del IVA, fueron definidas en el Decreto 1243 del 2001,

La reglamentación para la devolución del IVA establece una restricción para que en ningún caso el impuesto al valor agregado, pagado en la adquisición de materiales para construir viviendas en estrato seis, pueda ser objeto de devolución.

En los casos de vivienda rural, para la aplicación de este decreto se tendrán en cuenta las soluciones para personas de menores ingresos, entendiéndose por tales quienes acrediten ingresos familiares totales hasta de cuatro (4) smlmv, siempre que el precio final de la vivienda no supere la suma de ciento veinte (120) smlmv.

Se ha establecido como requisito adicional que las viviendas de Interés Social, además de los servicios públicos instalados, también deben contar con ducha, sanitarios, lavamanos, lavadero, cocina, lavaplatos, puertas, ventanas y vidrios, sin que hayan sido determinados requisitos particulares para las viviendas de interés prioritario.

Además se han establecido requisitos relacionados con aspectos inherentes a la organización contable de la persona natural o jurídica que se encarga de desarrollar la construcción de esta clase de inmuebles, establecidas en el Decreto 1243 de 2001.

6.3.1.2 Retención en la fuente

Respecto de la retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta, cuando se enajenen activos fijos que constituyan vivienda de interés social, el artículo 400 del Estatuto Tributario indica que el otorgamiento, la autorización y el registro de cualquier escritura pública de compraventa o de hipoteca de una vivienda de interés social de que trata la Ley 9 de 1989 no requerirá del pago de retenciones en la fuente.

La anterior previsión del Estatuto Tributario armoniza con lo dispuesto por los artículos 15 y 45 de la Ley 9 de 1989, modificados por la Ley 3 de 1991 que ordenan tener como ingreso no constitutivo de renta gravable, ni de ganancia ocasional, el obtenido por la

modificado por el Decreto 1843 del 2001, teniendo en cuenta que se trata de edificaciones desarrolladas para garantizar el derecho a la vivienda de personas de menores ingresos, cuyo precio al momento de su adquisición o adjudicación sea inferior o igual a ciento treinta y cinco (135) SMLMV, de acuerdo con la Ley 1450 del 2011.

enajenación de inmuebles de vivienda de interés social por una parte, y, por otra, que el otorgamiento, la autorización y el registro de cualquier escritura pública de compraventa o de hipoteca de una vivienda de interés social no requiere, entre otras cosas, del pago de impuesto de timbre ni de retenciones en la fuente, como tampoco de ningún comprobante de paz y salvo o declaración fiscal, excepto paz y salvo municipal si la propiedad figura en el catastro.

La exención en cuanto a retención en la fuente al momento en que se efectúa la escrituración resulta aplicable tanto a la vivienda nueva como usada, siempre y cuando reúnan las condiciones para ser considerada vivienda de interés social.

De igual forma fue previsto como un mecanismo para incentivar la inversión en vivienda de interés social nueva, destinada al arriendo mediante sociedades especializadas⁹³, que los ingresos generados por cánones de arrendamiento durante los diez años subsiguientes a su construcción constituyen renta exenta⁹⁴.

Finalmente, se indica que el Estado, tanto en su nivel nacional como territorial, podrá establecer subsidios a familias de escasos recursos para el alquiler de vivienda, cuando no cuenten con esta clase de bienes, otorgando derecho preferencial a los desplazados por la violencia, las madres cabeza de familia y las personas de la tercera edad.

6.3.2. Beneficios tributarios otorgados en el Distrito Capital

Se observan como beneficios otorgados para la vivienda de interés social en el Distrito Capital aquellos que se mencionan a continuación:

⁹³ Con el Decreto 1789 de 2004 se reglamentó parcialmente el artículo 41, de la Ley 820 de 2003, definiendo las sociedades especializadas en arriendo. Como aquellas creadas conforme a lo dispuesto en el Código de Comercio, y cuyo objeto social único es el arrendamiento de bienes inmuebles destinados o no a vivienda, construidos y/o adquiridos por dichas sociedades. Las sociedades especializadas en arriendo deberán añadir a su denominación social la expresión sociedad especializada en arriendo o la sigla "SEA". De igual forma se establecen como activos en los que pueden intervenir esta clase de sociedades Las sociedades especializadas en arriendo deberán concentrar sus inversiones en activos correspondientes a vivienda urbana, a bienes inmuebles diferentes a vivienda, y a aquellos otros necesarios para el desarrollo de la actividad constructora.

En el Decreto antes mencionado se define de igual forma como: "Vivienda de Interés Social Nueva. Es aquella vivienda de interés social cuya licencia de construcción ha sido expedida con posterioridad al 10 de julio de 2003."

⁹⁴ Artículo 41 de la Ley 820 del 2003.

Estarán **exentas del pago del Impuesto de Delineación Urbana hasta el año 2019**, las siguientes obras:

- En la modalidad de obra nueva, las obras correspondientes a los programas y soluciones de vivienda de interés social con sus correspondientes áreas comunes construidas en los estratos 1, 2 y 3.
- Las obras de autoconstrucción de vivienda, de estratos 1 y 2, que no excedan los topes definidos por la Ley para el valor de la vivienda de interés social.

Tal como se indicó con anterioridad, las viviendas de interés social prioritario constituyen una forma de vivienda de interés social, cuyo valor máximo resulta inferior al establecido para inmuebles tipo VIS, por lo que resultan aplicables todos los beneficios establecidos para la edificación de VIS.

El Acuerdo 352 de 2008 introdujo modificaciones al impuesto de delineación urbana en Bogotá, estableciendo:

Hecho generador. *El hecho generador del impuesto de delineación urbana lo constituye la ejecución de obras o construcciones a las cuales se les haya expedido y notificado licencia de construcción y sus modificaciones, en sus modalidades de obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición y cerramiento de nuevos edificios, en el Distrito Capital de Bogotá, previstas en el artículo 7 del Decreto 564 de 2006, o en el que haga sus veces.*

Sujeto activo. *El sujeto activo del impuesto de delineación urbana es el Distrito Capital de Bogotá, y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro.*

Sujeto pasivo. *Son sujetos pasivos del impuesto de delineación urbana los titulares de las licencias de construcción, en los términos del artículo 16 del Decreto 564 de 2006 y las normas que lo modifiquen.*

Base gravable. *La base gravable para la liquidación del impuesto de delineación urbana en el Distrito Capital es el monto total del presupuesto de obra o construcción.*

Se entiende por "monto total del presupuesto de obra o construcción" el valor ejecutado de la obra, es decir, aquel que resulte al realizar la construcción, ampliación, modificación o adecuación de obras o construcciones, dentro del término de la vigencia de la licencia incluida su prórroga.

El Impuesto de Delineación Urbana cuenta con una tarifa del 3%, salvo el causado sobre el pago realizado a título de anticipo, el cual se liquidará a la tarifa del 2.6%.

Al momento en que se expida la licencia, los contribuyentes del impuesto de delineación urbana en el Distrito Capital deberán efectuar un primer pago a título de anticipo equivalente al 2.6% del monto total de presupuesto de obra o construcción. El recaudo del anticipo se realizará a través del mecanismo de retención en la fuente para lo cual el contribuyente será auto-retenedor del impuesto. Para efectos del control de la retención en la fuente, serán aplicables en lo pertinente las normas específicas adoptadas por el Distrito Capital y las generales del sistema de retención del impuesto sobre la renta y complementarios. Para este efecto, la Dirección Distrital de Impuestos prescribirá el formulario de declaración de retención.

El cálculo del pago inicial del impuesto se determinará con base en los precios mínimos de costo por metro cuadrado y por estrato que fije la entidad distrital de planeación para cada año.

Los estímulos antes enunciados son mencionados para la vivienda de interés social sin embargo, al constituir la vivienda de interés prioritario una de las formas de vivienda de interés social, observamos que le resultan aplicables.

6.3.3. Estímulos a la oferta de vivienda y vivienda adecuada

Los estímulos otorgados para la adquisición de viviendas de intereses social en interés social prioritario tienen relevancia siempre que en el mercado sean edificados y ofrecidos esta clase de inmuebles en las proporciones requeridas para atender el déficit habitacional, de lo contrario resultarían insuficientes para materializar el derecho a la

vivienda adecuada, por lo anterior el ordenamiento jurídico contempló una serie de incentivos para quienes edifiquen inmuebles de este tipo. A continuación analizaremos la incidencia de los beneficios otorgados en la construcción de vivienda social y los siete elementos establecidos para la vivienda adecuada en la Observación No. 4 al Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

- **Seguridad Jurídica de la tenencia.**

En relación con la tenencia legítima de la vivienda encontramos que la determinación de renta exenta para los ingresos derivados de los cánones de arrendamiento de las viviendas rentadas por sociedades especializadas, constituye un instrumento para que se atienda el déficit habitacional mediante figuras diferentes a la compraventa de viviendas por partes de los hogares beneficiarios de subsidios bien en dinero o en especie.

Este mecanismo busca que “**sociedades especializadas en arriendo**”⁹⁵ constituidas y reglamentadas para tal fin, adquieran o construyan inmuebles tipo VIS o VIP, para destinarlos al arrendamiento, de tal forma que los hogares que residan en ellos tenga la legítima tenencia de estas viviendas en virtud de un contrato de esta naturaleza, instrumento que constituye una alternativa para la satisfacción del derecho a la vivienda adecuada.

Estímulos como la devolución del IVA, la configuración de ingresos no constitutivos de renta por la venta de inmuebles tipo VIS, y la exención en el pago de delineación urbana, constituyen elementos direccionados a maximizar la rentabilidad en el desarrollo de un proyecto tipo VIS o VIP, disminuyendo los costos a cargo del constructor. Sin embargo, el impacto de estos beneficios debe observarse en relación directa con otros aspectos inherentes al desarrollo de estos proyectos como el límite en el valor de la enajenación el cual no puede ser superior a 135 (smlmv para VIS) ni superior a 70 (smlmv para VIP), los precios previstos para estas viviendas implican la disponibilidad de un suelo urbanizable de bajo costo que garantice la viabilidad en el desarrollo del proyecto inmobiliario, deben presentarse actuaciones adicionales para

⁹⁵ Decreto 1789 de 2004

el desembolso de subsidios, las características de estos proyectos dan lugar a que generalmente se desarrollen en terrenos que permitan la edificación de una gran cantidad de inmuebles⁹⁶.

La comercialización de viviendas que no estén determinadas en su elegibilidad como inmuebles tipo VIP o VIS, no presenta limitantes de precios diferentes a las que señalen la oferta y demanda de conformidad a las condiciones del mercado, los planes de pagos establecidos con los compradores de cada inmueble comportan un mayor margen de flexibilidad que incide en el flujo de caja de cada proyecto.

La diferencia entre estas dos situaciones resulta relevante especialmente en relación con la existencia del déficit habitacional, que determinan la existencia de una demanda mayor de viviendas a las que se ofrecen en el mercado, dando lugar a que los proyectos que se ofrecen en venta sean fácilmente comercializados.

Los estímulos otorgados para la construcción de inmuebles tipo VIS y Vip constituyen una herramienta fundamental para equilibrar situaciones adicionales que resultan aplicables al constructor de esta clase de viviendas, de no ser así resultaría más interesante la ejecución de otra clase de proyectos inmobiliarios especialmente en ciudades donde hay escasas de suelo urbanizado⁹⁷ y alta demanda inmobiliaria.

Por lo anterior, los incentivos tributarios efectivamente contribuyen a incentivar la oferta inmobiliaria de nuevas viviendas de interés social e interés prioritario.

⁹⁶ Pueden observarse como ejemplos de la necesidad de desarrollar un número significativo de vivienda los siguientes proyectos:

- El Mega Proyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde, ubicado en Soacha (Cundinamarca), en el cual se desarrollarán 44.000 viviendas, de las cuales el 25% corresponde a inmuebles tipo VIP.
- El proyecto Alameda de San Rafael desarrollado en el Municipio de Zipaquirá (Cundinamarca), el cual comprendió el desarrollo de 440 viviendas tipo de interés social.
- El proyecto Verona Ciudadela VIP, desarrollado en la ciudad de Medellín (Antioquia), que comprende el desarrollo de más de 231 apartamentos tipo VIP, mediante desarrollo progresivo.

⁹⁷ El suelo urbanizado es uno de los elementos fundamentales para el desarrollo de proyectos de construcción, cuyo costo incide en el desarrollo de esta clase de proyectos.

- **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura y Habitabilidad**

El artículo 66 de la Ley 1607 de 2012 determinó que las viviendas construidas y sobre las cuales se solicite la devolución del IVA debían contar con servicios públicos instalados, con ducha, sanitarios, lavamanos, lavadero, cocina, lavaplatos, puertas, ventanas y vidrios, enfocándose en preservar la existencia de elementos para salubridad de esta clase de edificaciones, evento que cobra gran relevancia teniendo en cuenta que su regulación proviene de una norma de carácter tributario, que constituye un claro elemento enfocado a preservar las condiciones de salubridad de estas viviendas como requisito para el otorgamiento de beneficios económicos.

Los demás aspectos que contribuyen a la configuración material de este elementos han sido explicados con anterioridad por lo que no resulta proceden referirnos nuevamente a ellos.

- **Gastos soportables, asequibilidad, lugar y adecuación cultural**

Las normas que configuran estímulos a la oferta de vivienda presentan una variable económica en relación para el constructor sin que se observe una relación directa con el núcleo familiar que habita la vivienda ni con elementos inherentes al inmueble, cuya finalidad esencial es asegurar la oferta constante de inmuebles VIS o VIP, por lo que no se configura un aspecto determinante en relación con los gastos soportables ni con la asequibilidad o la adecuación cultural, más allá de los elementos ya mencionados en el capítulo anterior, por lo que no habrá lugar a mencionarlos nuevamente.

7.Consideraciones

- El subsidio de vivienda en especie entregado por el Gobierno Nacional es el instrumento que garantiza en forma efectiva el acceso a una vivienda para hogares que se encuentran en situaciones excepcionales y requieren apoyo inmediato del Estado, que cumple con todos los elementos determinados para el acceso a una vivienda adecuada.
- El subsidio de vivienda en dinero aplicado a las modalidades de construcción de vivienda, mejoramiento de vivienda y mejoramiento de vivienda saludable dan cumplimiento a los aspectos establecidos en la observación No. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales para el acceso a una vivienda adecuada, como una herramienta eficiente para superar el déficit cualitativo de vivienda.
- El subsidio a la tasa de interés y el leasing habitacional constituyen elementos para garantizar el acceso a la vivienda para los hogares que perciben ingresos equivalentes a dos salarios mínimos o superiores a estos, contribuyendo a que los beneficiarios de estos instrumentos cuenten con un nivel de gastos soportables.
- El hacinamiento en las viviendas ofrecidas en el mercado VIP está determinado en las siguientes condiciones:
 - ∂ Las viviendas de dos habitaciones deben ser ocupadas por un máximo de 3 personas.
 - ∂ Las viviendas de tres habitaciones deben ser ocupadas por un máximo de 7 personas.
- La disponibilidad de servicios materiales y facilidades de infraestructura se encuentran determinadas por la aplicación de las prescripciones establecidas por la

Ley 1537 de 2012, relativas a la prestación de servicios públicos domiciliarios, así como por las normas municipales o distritales relativas al uso del suelo, que determinan la aplicación de la planeación urbana establecida en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) al desarrollo de proyectos de construcción.

- Resulta relevante la aplicación de estímulos para que las entidades financieras implementen, promuevan y masifiquen la aplicación del leasing habitacional para inmuebles tipo VIS y VIP.
- Los estímulos tributarios otorgados a quienes edifiquen proyectos VIS o VIP, contribuyen a que resulte atractivo su desarrollo, puesto que de no configurarse estos beneficios fiscales la factibilidad económica para el desarrollo de esta clase de proyectos en relación con la ejecución de otra clase de inmuebles resultaría menos favorable.
- La relación entre demanda de vivienda de interés prioritario y oferta de esta clase de inmuebles se encuentra afectada por diversos factores: como el suelo urbanizable, que inciden en la producción de esta clase de inmuebles.
- Para establecer la configuración de la vivienda adecuada, además de estudiar los estímulos que permiten acceder a una vivienda o los que con llevan a su producción es necesario observar la demanda de inmuebles como un elemento autónomo y observar diversos elementos del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que guardan relación con la producción de esta clase de bienes.

8. Mecanismos de gestión del suelo

Los mecanismos de gestión de suelo constituyen un conjunto de instrumentos que, empleados en un contexto de control y verificación estatal, permiten el desarrollo de sectores o espacios urbanos siguiendo las previsiones y proyecciones previamente determinadas por la administración:

Los mecanismos para la gestión de suelo habitacional que forman parte de una cadena de instrumentos fundamentados en criterios de control de la urbanización. La decisión de implementar ciertas políticas y/o programas de gestión de suelo, para la producción de viviendas derivadas de un conjunto de opciones de desarrollo urbano avalados por una política y un cuerpo normativo en el nivel territorial como marco de operación que idealmente reconoce las especificidades de una ciudad y los intereses y necesidades de la comunidad⁹⁸.

Desde la expedición de las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, fue prevista la implementación de diferentes instrumentos inherentes al ordenamiento territorial como herramientas de gestión de tierras, los cuales fueron desarrollados para el Distrito Capital mediante el Decreto 469 del 2003.

En la reglamentación antes mencionada se estableció que serán instrumentos de gestión de suelo susceptibles de aplicación para alcanzar los fines del plan de ordenamiento territorial los planes parciales, las unidades de actuación urbanística, los reajustes de integración inmobiliaria, la cooperación entre partícipes, los sistemas de reparto equitativo

⁹⁸ ARDITI KARLIK, Claudia, CARRASCO PÉREZ, Gustavo, JIRON MARTÍNEZ, Paola y SEPÚLVEDA DE OCAMPO, Rubén. Gestión de suelo urbano y vivienda social elementos para una discusión. [Consultado en octubre de 2013]. En: http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/lb/instituto_de_la_vivienda/a20045181012gestiondesuelo.pdf.

de las cargas y beneficios, el derecho de preferencia, la declaratoria de desarrollo, la construcción de prioritarios y la enajenación forzosa, los procesos de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial, la participación en plusvalía, la transferencia de derechos de construcción, los mecanismos de compensación, los estímulos y beneficios otorgados en el caso de bienes considerados como objeto de conservación histórica o arquitectónica y de protección ambiental⁹⁹.

Con el objeto de otorgar una mayor claridad en relación con cada uno de los instrumentos antes mencionados, a continuación se indicará en qué consisten:

- a. **Planes parciales:** Constituye un instrumento mediante el cual pueden ser articulados los elementos y fines del ordenamiento territorial y la gestión del suelo especificando condiciones técnicas, jurídicas, económicas, financieras y urbanísticas que otorguen los soportes inherentes al establecimiento de nuevos usos urbanos o para la transformación de los espacios existentes, asegurando condiciones de habitabilidad y de protección a la estructura ecológica, de conformidad con las previsiones y políticas del plan de ordenamiento territorial.¹⁰⁰
- b. De acuerdo con **Víctor Manuel Moncayo Cruz**¹⁰¹ los planes parciales son instrumentos aplicables a las áreas sujetas a tratamientos en desarrollo dentro del perímetro urbano y a las áreas comprendidas en el suelo de expansión urbana para su incorporación al perímetro, en el desarrollo de los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que los complementan por lo que se encuentran sometidos a la normatividad previa que no puede ser modificada.

El plan parcial constituye uno de los instrumentos de gestión de suelo que puede contribuir a la producción de vivienda de interés prioritario, mediante la regulación establecida para el suelo en desarrollo, teniendo en cuenta que sobre el mismo deben

⁹⁹ Artículo 30 del Decreto 190 de 2004.

¹⁰⁰ Artículo 30 del Decreto 190 de 2004.

¹⁰¹ MONCAYO CRUZ, Víctor Manuel. La plusvalía urbana en Colombia, un instrumento fiscal de afectación de la renta diferencial inmobiliaria. Bogotá D.C.: Universidad Externado, 2011. pp. 22 a 228.

cumplirse los porcentajes mínimos de destinación de vivienda VIP, en atención a las prescripciones del Plan de Ordenamiento Territorial.¹⁰²

- c. **Unidades de actuación urbanística:** Está representada por un grupo de predios o terrenos ubicados en suelo urbano integrado para su posterior desarrollo, teniendo en cuenta la distribución de las cargas y beneficios, relacionados con las obligaciones de los propietarios para el desarrollo del proceso de urbanización. Este grupo de predios o terrenos comprende la delimitación de las áreas sobre las cuales se desarrolla un plan parcial¹⁰³.

Para la delimitación de la actuación urbanística deben observarse, en conjunto, los siguientes aspectos:

1. La topografía de los terrenos.
 2. Las características de los sistemas generales o locales y las condiciones financieras y económicas que hagan posible el reparto de las cargas y beneficios y su ejecución.
 3. Las condiciones de la estructura ecológica principal.
 4. La división predial.
 5. Las demás condiciones que se definan técnicamente.
- d. **Reajustes de la integración inmobiliaria:** Consiste en englobar diversos lotes de terreno para su posterior subdivisión buscando una mejor composición dotándolos de infraestructura básica, como vías y redes. También podrán adelantar proyectos de integración inmobiliaria en zonas, áreas e inmuebles clasificadas como de desarrollo, redesarrollo y renovación urbana, con el objeto de reunir o englobar distintos inmuebles para subdividirlos y desarrollarlos, construirlos, o renovarlos y enajenarlos.¹⁰⁴
- e. **Cooperación entre partícipes:** Esta figura resulta aplicable cuando la unidad de intervención urbanística no requieren una nueva configuración predial y las cargas y beneficios entre sus propietarios puedan ser repartidas en forma equitativa, asegurando

¹⁰² Este caso exigen las normas exigen una destinación de suelo no inferior al 30% del área habitable. La regulación de la destinación mínima de área destinada a VIP será desarrollada en el presente capítulo.

¹⁰³ Artículo 33 del Decreto 190 de 2004.

¹⁰⁴ Artículo 77 de la Ley 9 de 1989, adicionado por la Ley 388 de 1997.

el desarrollo de las obras de urbanización requeridas así como las cesiones establecidas.¹⁰⁵

- f. **Sistemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios:** La distribución de cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano se observa como un instrumento dirigido a reducir las inequidades propias del desarrollo urbano financiando los costos generados por este con cargo a quienes se beneficiar de él en forma inmediata.

En este sentido se han previsto desde la perspectiva normativa la siguiente escala de participación en las cargas y beneficios, para su aplicación:

1. En el nivel general de la ciudad, que se concreta mediante instrumentos como la contribución de valorización, tarifas de servicios públicos domiciliarios, la participación del Estado en las plusvalías derivadas de la acción urbanística y los distintos mecanismos de compensación y de transferencia de derechos de construcción.
 2. En el nivel zonal que distribuye las cargas relacionadas con los sistemas generales a través de contribución de valorización y los distintos mecanismos de compensación y de transferencia de derechos de construcción y los sistemas de reparto de los planes parciales y otros instrumentos de planeamiento.
 3. En el nivel local, entendido como el que se da al interior de los planes parciales para unidades de actuación urbanística y otras formas de gestión integrada o en otros instrumentos de planeación, en el cual se reparten entre propietarios, las cargas del nivel local¹⁰⁶.
- g. **El Derecho de preferencia:** Consiste en el derecho que se otorga a favor de los Bancos Inmobiliarios a tener preferencia en la enajenación de predios que se encuentren ubicados en sectores establecidos como de utilidad pública de acuerdo con el plan de ordenamiento territorial¹⁰⁷.
- h. **Declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios:** Consiste en señalar los inmuebles que deben ser desarrollados en un período específico del territorio en desarrollo del plan de ordenamiento territorial. Aclarando que el incumplimiento en la
-

¹⁰⁵ ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Estrategia de Participación Ciudadana del Plan de Ajuste al POT Medellín 2005. En: Conceptos Básicos del Plan de Ordenamiento Territorial, Cartilla Ciudadana de Preguntas y Respuestas. Medellín, 2005. p. 42.

¹⁰⁶ Artículo 29 del Decreto 190 de 2004.

¹⁰⁷ ALCALDÍA DE MEDELLÍN. p. 46.

ejecución de proyectos en los plazos establecidos da lugar a que se inicien acciones tendientes a la enajenación forzosa de los proyectos.

- i. **La enajenación forzosa:** La enajenación forzosa se presenta cuando un predio incumple el desarrollo de la función social que ha sido prevista para él, en tal evento la autoridades municipales o distritales previa resolución motivada teniendo en cuenta las normas establecidas en el plan de ordenamiento territorial y pueden imponer su venta, previo cumplimiento de las actuaciones legales y administrativas que resulten del caso¹⁰⁸. El proceso de enajenación forzosa debe estar precedido de la declaratoria de interés de desarrollo o interés prioritario en los términos del artículo 52 de la Ley 388 de 1997.

El proceso de enajenación forzosa debe cumplir los aspectos mencionados en los artículos 55 a 57 de la Ley 388 de 1997.

- g. **Enajenación voluntaria:** Es un instrumento mediante el cual los municipios o distritos pueden adelantar la compra directa de predios en cumplimiento de las prescripciones del plan de ordenamiento territorial. Para la implementación de este instrumento de adquisición de inmuebles dentro del proceso de gestión de suelo deberán observarse los preceptos establecidos en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997.
- h. **Expropiación administrativa:** Cuando se presenten motivos de utilidad pública establecidos en la Ley 388 de 1997 (artículo 58, literales a, b, c, d, e, h, i, j, l, m) en condiciones de urgencia¹⁰⁹ y previa determinación de adelantar la expropiación por vía administrativa y una vez agotadas las actuaciones propias del proceso de adquisición voluntario, podrá adelantarse la expropiación de inmuebles mediante acto administrativo con observancia y cumplimiento de los preceptos establecidos en los artículos 2 y 66 de la Ley 388 de 1997.
- i. **La participación en plusvalía¹¹⁰:** La participación en plusvalía se presenta cuando:
Las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta

¹⁰⁸ Ibídem. p. 43.

¹⁰⁹ En los términos de los Artículos 64 y 65 de la Ley 388 de 1997.

¹¹⁰ El artículo 82 de la Constitución Nacional establece que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. Aspecto desarrollado por el artículo 73 de la Ley 388 de 1997.

participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

La participación en plusvalía se presenta cuando un predio es objeto de un cambio de uso, siempre que el uso resultante sea más rentable que el uso original o en aquellos eventos en que se presente una mayor edificabilidad en este sentido la Ley ha establecido como hechos generadores:

- 1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.*
- 2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.*
- 3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez¹¹¹.*

De acuerdo con Víctor Manuel Moncayo Cruz, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, la participación en plusvalía constituye un gravamen *sui generis* generado por la acción urbanística del Estado que no se deriva de actuaciones de los propietarios. Permite un uso más rentable o mayor aprovechamiento del suelo, del cual se beneficia el propietario de la tierra sin el desarrollo de acciones materiales.

- j. **Transferencia de derechos de construcción:** De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 151 de 1998 los derechos de construcción y desarrollo son aquellos que en forma particular y específica regulan el aprovechamiento del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo de un predio, de conformidad con la licencia que concede la autoridad competente, con sujeción a las normas urbanísticas contenidas en los planes de ordenamiento territorial establecidos en la Ley 388 de 1997 y los instrumentos que los desarrollen.

¹¹¹ Artículo 74 Ley 388 de 1997.

De igual forma se establece la posibilidad de crear derechos de construcción al municipio o distrito, para garantizar el desarrollo de espacio público en zonas desarrolladas.

Los artículos 10, 11 y 12 regulan la forma en que podrán ser otorgados los derechos transferibles de construcción, los cuales se permiten el aumento en los índices de edificabilidad mediante el incremento de la densidad o el número de unidades inmobiliarias a desarrollar, el número de metros cuadrados edificables, el incremento en los índices de ocupación y construcción o aquellos aspectos que sean regulados en los planes de ordenamiento territorial.

- k. **Mecanismos de compensación:** Los mecanismos de compensación están constituidos por aquellos instrumentos susceptibles de ser aplicados por la administración para mitigar los efectos económicos generados sobre los propietarios de un predio que ha sido objeto de conservación.

Para tal fin puede ser utilizada la transferencia de derechos de construcción o desarrollo¹¹², este mecanismo podrá ser usado siempre que el respectivo distrito o municipio lo haya establecido, para que los fondos de compensación municipal o distrital puedan implementar la compensación respectiva. `

Se constituyen mecanismos de compensación de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Decreto 1337 del 2012, los instrumentos que se mencionan a continuación:

- Asimilación de los inmuebles a los estratos 1 o 2 para efectos del pago del impuesto predial y demás gravámenes municipales o distritales que tengan como base gravable el avalúo o el autoevalúo.
- Asignación de tarifas reducidas de impuesto predial.
- En el supuesto de zonas o áreas urbanas a conservar por su interés histórico o arquitectónico, donde las propiedades mantienen las características con fundamento en las cuales se declaró la conservación, se podrán aplicar los mecanismos de compensación establecidos en el artículo 2 del Decreto 1337 del 2002.

¹¹² Decreto 1337 del 2002, artículo 2.

8.1. Destinación de suelo en los procesos de construcción de vivienda tipo vip

Teniendo en cuenta que han sido definidos los instrumentos de gestión de suelo en la legislación nacional, resulta pertinente observar la forma en que pueden ser implementados para incentivar la producción de viviendas de interés social e interés prioritario en la ciudad de Bogotá.

El artículo 92 de la Ley 388 de 1997 señala que los municipios y distritos determinarán sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, estableciendo los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit de vivienda. Esta norma señala que los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que los desarrollen, al incorporar suelo de expansión urbana, determinarán porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social. Estos aspectos se regulan de igual forma en los planes parciales implementados para el desarrollo de programas de renovación urbana, sin considerar el sector del territorio municipal o distrital, observando las normas generales sobre usos del suelo.

Es importante destacar que la vivienda de interés social comprende la vivienda de interés prioritario, por lo que los municipios y distritos deben definir las estrategias para garantizar la existencia y disponibilidad de estas dos clases de inmuebles.

La norma está enfocada a que los planes parciales determinen la forma en que se definirá la ubicación de los terrenos en los cuales se llevará a cabo el desarrollo de viviendas de interés social y prioritario, así como la cantidad de metros cuadrados destinados a esta clase de inmuebles, de acuerdo con los porcentajes previamente definidos, los mecanismos para la compensación de las cargas y beneficios urbanísticos correspondientes cuando a ello hubiere lugar. La obligación de cumplir con un porcentaje mínimo para el desarrollo de esta clase de proyectos debe ser asumida por el propietario del terreno o por la entidad pública titular del derecho de dominio sobre estos inmuebles cuando se haya determinado la utilidad pública.

De igual forma el artículo 32 de la Ley 388 de 1997 dispuso que el suelo de expansión urbana corresponda a la porción del territorio que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento territorial.

La vivienda de interés social o prioritario, como cualquier otra clase de vivienda, debe ser desarrollada sobre suelo urbano de uso residencial, entendido como la porción del territorio distrital o municipal destinada a usos urbanos por el plan de ordenamiento territorial, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado para su urbanización y edificación¹¹³.

Con la expedición de la Ley 1537 del 2012 el legislador determinó un porcentaje mínimo de suelo destinado a la vivienda de interés prioritario e indicó que en los planes de ordenamiento territorial de los municipios con población superior a 100.000 habitantes y en aquellos municipios localizados en el área de influencia de ciudades o distritos con población urbana superior a 500.000 habitantes, el 20% del área útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico cuando se trate de predios sujetos a desarrollo en suelo urbano o de expansión urbana¹¹⁴ será destinado a la edificación de esta clase de inmuebles salvo que el respectivo ente territorial fije un porcentaje de suelo superior.

El artículo 4 del Decreto 075 del 2013 recoge las prescripciones establecidas por la Ley 1537 de 2012 en su artículo 46 señalando el porcentaje mínimo de suelo destinado a proyectos de vivienda de interés prioritario, sobre las actuaciones de urbanización de predios regulados por el tratamiento de desarrollo¹¹⁵ ubicados en suelo urbano o de expansión urbana, con usos diferentes a los industriales, dotacionales o institucionales, cuya urbanización sea el producto de la implementación del plan parcial, será del 20% del área total útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico, así como en predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana.

El artículo 7 del Decreto 075 del 2013 especificó los:

¹¹³ Artículo 31 de la Ley 388 de 1997.

¹¹⁴ Artículo 46 Ley 1537 del 2012.

¹¹⁵ El Decreto 4065 del 2008 mediante su artículo 2, numeral 7, definió el tratamiento urbanístico de desarrollo. Como las determinaciones del componente urbano del plan de ordenamiento territorial o de los instrumentos que lo desarrollen y complementen que regulan la urbanización de predios urbanizables no urbanizados en suelo urbano o de expansión.

Porcentajes mínimos de suelo para desarrollo de Programas de Vivienda de Interés Social (VIS) en tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, señalando que: en el componente urbano de los planes de ordenamiento territorial de los municipios o distritos, se deberán definir los porcentajes mínimos de suelo para el desarrollo de programas de viviendas de interés social que se exigirán únicamente a los predios regulados por el tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo ubicados en suelos urbanos que deban urbanizarse nuevamente mediante planes parciales.

La previsión de los porcentajes de suelos destinados a vivienda de interés social en procesos de renovación urbana fue establecida por la Ley 388 de 1997 (artículo 92, inciso 2) como un elemento a desarrollar en los planes parciales que regularán el respectivo proyecto de renovación, dando lugar a una orientación diferente entre la reglamentación establecida en el Decreto y la previsión consagrada en la Ley.

En conclusión, de los instrumentos de gestión de suelo previstos en la Ley aquel que por su función, naturaleza y desarrollo guarda relación directa con la producción de vivienda de interés social prioritario son los planes parciales, bien en la modalidad de desarrollo o expansión urbana.

8.2. Mecanismos para hacer efectiva el área mínima de vivienda vip

Los mecanismos para materializar la asignación de porcentajes de suelo VIS o VIP se encuentran regulados en los artículos 9 y siguientes del Decreto 075 del 2013, indicando que los propietarios de terrenos sobre los cuales se desarrollarán los planes parciales o los urbanizadores podrán dar cumplimiento a las obligaciones inherentes a desarrollar un porcentaje mínimo de suelo destinado a vivienda de interés social prioritario, mediante la aplicación de alguno de los instrumentos que se mencionan a continuación:

- 1) Desarrollo de la construcción de inmuebles en el proyecto del cual es originario.
- 2) El traslado a otros proyectos del mismo urbanizador, o en desarrollo inmobiliarios comprendidos en el respectivo municipio o distrito.
- 3) Adelantando compensación en proyectos ejecutados por entidades públicas que se encuentren ejecutando proyectos VIS o VIP, bien mediante proyectos inmobiliarios,

patrimonios autónomos o fondos que creen los municipios y distritos con el objeto de desarrollar esta clase de proyectos o promover su ejecución.

8.2.1. Edificación de vivienda en el proyecto originario

Esta forma de cumplimiento tiene lugar cuando el desarrollo del proyecto VIP es efectuado en el espacio geográfico que ha sido objeto de desarrollo o regulación, en estos casos la obligación se entiende cumplida con los planos aprobados que aprueben la respectiva licencia de urbanización.

En los planes parciales que se desarrollen para el efecto se determinará la forma de definir la localización de los terrenos tendientes al cumplimiento del porcentaje de suelo determinado para la vivienda VIP, así como las diferentes alternativas para su cumplimiento.

8.2.2. Cumplimiento del porcentaje mínimo de vivienda mediante el traslado a otro proyecto

La obligación de destinar suelo urbano para el desarrollo de proyectos VIP podrá trasladarse a cualquier otra zona, bien urbana o de expansión urbana del respectivo municipio o distrito.

Dando aplicación a las formula consignada en el artículo 11 del Decreto 075 del 2013, tal como se indica a continuación:

A2: $A1 \times (V1/V2)$

A2: Área de VIS o VIP trasladada a otro proyecto.

A1: Área de VIS o VIP a destinar en el proyecto original

V1: Es el valor catastral¹¹⁶ del metro cuadrado del suelo del proyecto original.

V2: Valor catastral del metro cuadrado de suelo del proyecto donde se traslada la obligación.

El cumplimiento de la obligación deberá presentarse en la licencia de urbanización en donde se acredite que el titular de la licencia es quien tiene la obligación de garantizar el

¹¹⁶ Parágrafo 1, artículo 11 del Decreto 075 de 2013. Se entiende por valor catastral del inmueble por metro cuadrado el resultante de dividir el valor total del predio en su área.

área mínima para promover proyectos VIS o VIP y es quien tiene la obligación de acreditar el porcentaje de suelo mínimo.

La compensación efectuada mediante suelo urbano de otros proyectos podrá ser desarrollada mediante la compra de derechos fiduciario de fideicomisos constituidos para el desarrollo de este tipo de inmuebles (esta compra se efectuará sobre el valor comercial del predio o predios). Podrá tener lugar en un municipio contiguo a ciudades con más de 500.000 habitantes siempre que entre estos entes territoriales se haya suscrito un convenio o acuerdo que permita a cada ciudad controlar el cumplimiento de los requisitos mínimos de inmuebles destinados a proyectos VIS o VIP.

8.2.3 Compra de suelo en proyectos ejecutados en entidades públicas o patrimonios autónomos

En los distritos o municipios que cuenten con “Bancos de Suelo”¹¹⁷ la obligación de destinar suelo para el desarrollo de proyectos VIS o VIP, se entenderá cumplida mediante la adquisición de suelo en el respectivo Banco de Suelo, en cuyo caso se aplicará la misma fórmula establecida en el numeral 6.2.2., mediante la cual se determina la equivalencia de suelos objeto de adquisición.

Las entidades públicas podrán celebrar contratos de fiducia mercantil en el desarrollo de programas y proyectos de vivienda de interés prioritario a los cuales podrán vincularse quienes tengan la obligación de cumplir con porcentajes mínimos de suelo destinados a vivienda VIP. En estos casos será la entidad estatal quien defina los proyectos en los que podrán ser adquiridos derechos fiduciarios y su valor comercial. En estos casos la compensación será realizada teniendo en cuenta el valor comercial de los predios.

En caso de que no se cuente con proyectos definidos ha sido previsto el cumplimiento del porcentaje mínimo de vivienda mediante la compra de derechos fiduciarios a través de alguno de los siguientes mecanismos:

¹¹⁷De acuerdo con el artículo 70 de la Ley 9 de 1989 los establecimientos públicos denominados “Bancos de Tierras” son los encargados de adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para cumplir con los fines previstos con el desarrollo de programas previstos por la respectiva entidad territorial.

- a) Sobre predios que pretenda adquirir la Entidad Pública, previa suscripción de los contratos de promesa por la misma.
- b) Adhiriendo a un patrimonio autónomo que tenga por objeto la adquisición de inmuebles para determinarlos al desarrollo de proyectos VIS o VIP.

El Decreto 075 del 2013 prevé que mientras son desarrollados los patrimonios autónomos por los cuales será ejecutado el desarrollo de proyectos VIS o VIP podrán las entidades públicas desarrollar esta clase de proyectos y celebrar compromisos con quienes tenga a su cargo esta clase de obligaciones, determinando las garantías que deben soportar el cumplimiento de las obligaciones antes mencionados.

8.3. Aplicación de sistemas de gestión de tierra para el desarrollo de programas VIP

La implementación de mecanismos que garantizan la ampliación de la oferta de vivienda social encaminada a atender el déficit cuantitativo y la conformación de hogares futuros en el Distrito Capital implica el desarrollo de diversas actividades y políticas públicas que garanticen el acceso al derecho a la vivienda de los hogares con menores ingresos entendidos como aquellos perciben menos de 4 smImv¹¹⁸. Sin embargo, el sistema de subsidio familiar en su conjunto, con los estímulos a la oferta y demanda, no garantiza la producción sostenible de viviendas de interés social prioritario, teniendo en cuenta la conformación de nuevos hogares y la tendencia de producción de nuevas viviendas cada año.

En este sentido es preciso reiterar que al momento en que se profirió el plan de ordenamiento territorial de Bogotá en el año 2000 se presentaban en forma aproximada 35.800 hectáreas¹¹⁹ potencialmente urbanizables, de las cuales se encontraban disponibles dentro del perímetro urbano de la ciudad 29.000 hectáreas¹²⁰, y para el año 2010 fueron ocupadas o desarrolladas 31.500 hectáreas, equivalentes al 88% del suelo

¹¹⁸ TORRES RAMÍREZ, Jorge Enrique. Análisis del marco institucional y propuestas para el logro de avances en la política y de vivienda en Colombia. En: Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo. 2009. vol. 2, no. 4, pp. 302 a 322.

¹¹⁹ *Ibidem*. p. 115.

¹²⁰ Esta cantidad de hectáreas urbanizables no incluye las áreas de expansión previstas por el plan de ordenamiento territorial del año 2000.

urbanizable, dando lugar a un remanente de suelo equivalente a 4,296 hectáreas, las cuales apenas alcanzan para cubrir el déficit habitacional de la ciudad.

En consecuencia, el desarrollo de procesos de edificación inmobiliarios se encuentra condicionado a la existencia de suelo urbanizable, bien mediante la regulación o desarrollo de suelos de expansión urbana o el proceso de urbanización de suelo habilitado. Para Bogotá la cantidad de hectáreas edificables permiten la edificación de 350.000 viviendas, cifra que permitiría atender el déficit actual, generando un excedente cercano a las 60.000 viviendas que tendrían que cubrir las necesidades de los nuevos hogares que se forman anualmente.

De lo anterior se concluye que la oferta inmobiliaria no puede mantener su crecimiento constante debido al agotamiento del suelo urbanizable disponible¹²¹, salvo la implementación de medidas que permitan mayor edificabilidad (redensificación)¹²², mediante la ampliación de zonas de expansión urbana o el desarrollo de instrumentos encaminados a garantizar la renovación urbana en sectores que cuenten con la infraestructura existente en cuyo caso debe implementarse un marco normativo y disponibilidad de servicios públicos que garanticen mayor edificabilidad.

Mediante comunicación con radicado No. 2-2013-51547 del 13 de agosto del 2013, proferido por la Secretaria de Planeación Distrital, se indicó que durante los años 2010, 2011, 2012 y hasta mayo del 2013, se han expedido las siguientes licencias de construcción para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social:

¹²¹ “El proceso de saturación del suelo disponible para la urbanización dentro de la ciudad ha avanzado a un punto en que los terrenos urbanos y de expansión disponibles para desarrollar proyectos de vivienda de interés social son bastante escasos” ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ y METROVIVIENDA. Una reflexión sobre la producción de vivienda social 1998-2010. Bogotá D.C.: Metrovivienda, 20011. p. 115.

¹²² Tratamientos de redensificación han sido planteados en otras ciudades, destacándose el caso de San José de Costa Rica, expuesto por Dania Chavarría Núñez, para el aprovechamiento del suelo en la parte céntrica de esta ciudad. Esta propuesta combina las políticas públicas enfocadas en garantizar el repoblamiento de este sector de la ciudad mediante la producción de inmuebles destinados a los hogares de menores ingresos y la efectiva participación de las entidades públicas en el proceso.

Tabla 4. Licencias Otorgadas

AÑO	NUMERO DE LICENCIAS
2010	1.395
2011	1.743
2012	1.652
2013	769*
TOTAL	5,559

Fuente Secretaria de Planeación Distrital¹²³

*Información tomada a mayo del 2013

De igual forma, entre los años 2010 – 2013 fueron habilitadas las viviendas de interés prioritario que se relacionan a continuación:

Tabla 5. Viviendas VIS y VIP habilitadas

Año	CEED		Viviendas habilitadas	
	VIP iniciadas	Culminadas VIS	VIP	VIS
2010	5.468	16.936	6.093	10.262
2011	2.793	14.748	4.902	15.872
2012	4.315	14.692	5.160	9.269
2013*	967	7.628	1.284	3.560
Total	13.543	54.004	17.439	38.963

Fuente: Censo de Edificaciones -DANE y Viviendas Habilitadas SDHT

*Corte junio de 2013

Mediante radicado No. 2-2013-52251 del 28 de agosto del 2013, la Secretaria Distrital del Hábitat indicó que como meta del programa Bogotá Humana se priorizó la construcción de setenta mil (70.000) viviendas VIP; señalando que durante los años 2014 y 2015 serán construidas 20.000 en cada vigencia fiscal.

¹²³ Secretaria Distrital de Planeación. Oficio con radicación No. 2-2013-08-13- suscrito por Sully Magalis Rojas Bayona, Dirección de información, cartografía y estadística. 13 de agosto de 2013.

Teniendo en cuenta estudios realizados por CAMACOL, para superar el déficit habitacional en Bogotá se requeriría construir 84.000 viviendas, de las cuales 61.000 deben ser VIS¹²⁴. Por lo que las 20.000 viviendas que proyecta desarrollar el Distrito Capital no permitirán atender el déficit habitacional actual ni el proyectado para la vivienda social durante los próximos dos años en la ciudad.

Ante el déficit habitacional creciente y observando las limitaciones existentes en materia de suelo urbano y de expansión urbana resulta necesario emplear los mecanismos de gestión de suelo establecidos en la legislación nacional, acompañados de una política de redensificación del suelo que permita su mayor aprovechamiento.

Con el objeto de adelantar procesos de redensificación debe observarse la densidad poblacional, que es la relación personas y el área del territorio donde habitan y puede ser expresada en hectáreas o kilómetros cuadrados¹²⁵. En virtud de la densidad se adelantan actividades de planeación de redes e infraestructura que buscan garantizar la disponibilidad de servicios y usos complementarios para el desarrollo de espacios específicos, de acuerdo con análisis desarrollados por el Departamento de Planeación Distrital, la densidad en la ciudad de Bogotá asciende a 19.118¹²⁶ habitantes por kilómetro cuadrado.

El análisis de densificación o expansión urbana para la ciudad de Bogotá fue planteado por Salazar Ferro en el año 2001¹²⁷, señalando que el desarrollo de las discusiones y análisis relativos al modelo de desarrollo a implementar para la ciudad se dividía entre un modelo de redensificación y uno de expansión, es decir, una ciudad más amplia con menor concentración de habitantes por kilómetro cuadrado. Como resultado de estas dos propuestas se determinó un punto intermedio, en virtud del cual fuera posible aumentar la densidad en el área existente e incluir suelos de expansión en la ciudad, de tal forma que

¹²⁴ Citado del artículo de CAMACOL.

¹²⁵ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Bogotá, ciudad de estadísticas. Densidades Urbanas el Caso de Bogotá. Boletín No. 22, 2010. p. 2. [Consultado en octubre de 2013]. En: http://portales.sdp.gov.co/resources/Cartilla_22_Densidad_Urbana_Bogota.pdf.

¹²⁶ *Ibidem*. p. 24.

¹²⁷ SALAZAR FERRO, José. ¿Expansión o densificación? En: Bitácora 5, 2001, sem 2, pp. 21-35.

podiera atenderse la demanda de vivienda futura y el déficit existente, garantizando un crecimiento organizado y planificado basado en el crecimiento urbano formal e incluyente de viviendas.

Un proyecto similar ha sido propuesto por las administraciones del Distrito Capital para la renovación urbana del centro de la ciudad; sin embargo, su implementación requiere la intervención de agentes privados en la adquisición de predios para su posterior desarrollo o la intervención de Metrovivienda como banco de tierras para unificar espacios que puedan ser objeto de nuevos desarrollos urbanísticos además de la efectiva implementación y ejecución de planes parciales.

La Alcaldía Mayor de Bogotá profirió en el año 2013 profirió un nuevo plan de ordenamiento territorial mediante el Decreto 364 del mismo año, en el cual se establece que en los proyectos que sean objeto de desarrollo o redesarrollo debe destinarse respectivamente el 30%¹²⁸ y el 20% del suelo útil para proyecto VIP. Debe destacarse que la norma distrital garantiza en los suelos de expansión urbana una destinación para proyectos VIP de 10% superior al exigido por el Decreto 075 de 2013 en su artículo 4, el cual exige el 20% del área habitable para esta clase de vivienda.

Además, se observa que como incentivo al desarrollo de vivienda VIP se otorga un índice de construcción adicional (ICA)¹²⁹, cuando se realiza la edificación de esta clase de inmuebles para predios no sometidos al tratamiento de redesarrollo o renovación. Para el efecto se emplean porcentajes de edificación que comprende el 9%, el 15% y el 20%, los cuales pueden otorgar un índice de construcción: $Hasta Ica = 2 < Ica < 3$ ¹³⁰, dando lugar a que pueda configurar hasta un índice de construcción adicional mayor a 2.

El tema puede ser clarificado así:

¹²⁸ En este caso la norma distrital otorga un porcentaje superior al reconocido por la norma nacional.

¹²⁹ Resulta de la diferencia entre el índice de construcción efectivo y el índice de construcción base.

¹³⁰ Artículo 352, Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Decreto 364 del 2013).

Tabla 6: Índice de Construcción Adicional (ICA)

% de Construcción destinada a VIP	Índice de Construcción Adicional *
20%	Hasta Ica = 2
15%	Ica mayor que 2- menor que 3
9%	Ica mayor que 3

* En ningún caso puede resultar superior al índice de máxima edificabilidad.

El otorgamiento de índices adicionales de construcción representa un instrumento novedoso que representa mayor rentabilidad en otra clase de inmuebles o desarrollos inmobiliarios de este tipo de vivienda, sin que hasta ahora se hayan identificado casos concretos que permitan su aplicación.

La obligación de destinar suelo al desarrollo de proyectos VIP en los planes parciales, cuya efectividad se encuentra condicionada por:

- La efectiva disponibilidad de suelo de expansión, acompañado de acciones ejecutadas por particulares para la implementación y posterior ejecución del plan parcial.
- Tratándose de programas de renovación urbana, pese a la existencia de suelo edificado, dotado de urbanismo e infraestructura de servicios públicos que puede ser ampliada para adaptarse a la nueva realidad física del sector o entorno respectivo. En estos casos también resulta necesario la determinación de un sector, grupo o interesado en desarrollar el respectivo plan parcial.
- Los trámites administrativos asociados al desarrollo de los planes parciales son lentos, complicados y evidencian falta de coordinación administrativa¹³¹.

¹³¹ MAYORGA LAMORUX, Jennifer. Limitaciones en la gestión de Planes Parciales, en áreas de renovación urbana en la ciudad de Bogotá D.C. Tesis de maestría en Planeación Urbana y Regional. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Arquitectura, 2012.

Particularmente, en el distrito capital es un hecho de público conocimiento las dificultades que se han presentado en los últimos dos años con el otorgamiento y acceso al servicio público de acueducto, situación que dificulta la implementación de estos mecanismos.

Por lo tanto la efectividad de estos instrumentos para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario es limitada, puede resultar prolongada en el tiempo y se encuentra condicionada a la participación del sector privado desde el proceso de estructuración de estos instrumentos.

Una vez aprobado y ejecutado el respectivo plan parcial las áreas destinadas a vivienda VIP son desarrolladas, convirtiéndose en bienes de dominio privado situación que configura el agotamiento del suelo urbanizable en el respectivo sector geográfico.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que de acuerdo con las cifras relativas a la necesidad de vivienda mencionadas con anterioridad, el suelo urbanizable en la ciudad de Bogotá no resulta suficiente para atender las necesidades inmobiliarias de la ciudad de quienes perciben menores ingresos, especialmente al considerar los hogares que serán conformados en los próximos 10 años, por lo que resulta forzoso concluir que pese a la existencia de estímulos a la oferta y demanda de vivienda VIP, la efectiva producción de estos inmuebles está condicionada por la existencia de suelo urbanizable de bajo costo, sin el cual no resulta viable su producción desde una perspectiva económica.

Por lo anterior resulta necesario implementar modificaciones en aquellos elementos para garantizar el acceso a inmuebles tipo VIP, para los hogares de menores ingresos, asegurando que sea posible el desarrollo de posteriores procesos de redensificación. En atención a esta situación es relevante reiterar que es la tenencia de un inmueble la que materializa el derecho a la vivienda y no el ejercicio del derecho de dominio sobre este, por lo que es necesario observar mecanismos diversos a la asignación de vivienda en especie o el otorgamiento de subsidio en dinero para estructurar una política de largo plazo que garantice el derecho a la vivienda digna y adecuada¹³².

¹³² En los términos establecidos en el artículo 2200 del Código Civil.

Atendiendo al criterio de eficiencia¹³³, el acceso al derecho a la vivienda podría materializarse en un inmueble cuya propiedad recaiga en cabeza de una entidad estatal, mientras su tenencia se entregue en comodato al beneficiario de un subsidio de vivienda por períodos específicos, sin que el subsidio de vivienda implique la transferencia del derecho de dominio sobre este inmueble.

Un programa de vivienda estructurado de esta forma configura una variación en la política de vivienda social desarrollada en nuestro país e implicaría ventajas económicas y continuidad en programas encaminados a garantizar este derecho.

La aplicación de un instrumento de esta naturaleza, tendrían que regular aspectos específicos como: procesos de consolidación de tierras para su posterior edificación, similares a los desarrollados por Metrovivienda en “Nuevo Usme” y “Ciudadela el Recreo”, a partir de la disponibilidad de suelo el desarrollo de proyectos inmobiliarios, la selección y asignación de beneficiarios y viviendas, el término de otorgamiento de cada vivienda en comodato. Este último aspecto puede encontrar respuesta en el lapso previsto para que el beneficiario de un subsidio en especie deba residir en la vivienda entregada: 10 años¹³⁴, entendiéndose que durante este periodo el hogar continuaría vinculado a los programas sociales del Estado y sus condiciones de vida mejorarían para que posteriormente puedan acceder a una vivienda con recursos propios bien mediante la adquisición de un inmueble, la suscripción de un contrato de arrendamiento o la celebración de otros actos jurídicos de naturaleza similar.

La propuesta antes mencionada implicaría una modificación al artículo 38 de la Ley 9 de 1989, el cual establece que:

Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y

¹³³ Se considera un uso más eficiente de recursos públicos por que estos subsisten en el patrimonio Estatal sin que se transfieran al patrimonio de uno o varios particulares. Además de lo anterior, la valorización y usos del suelo urbanizado subsisten en el dominio de una Entidad pública facilitando su destinación a usos posteriores o eventuales proceso de redensificación.

¹³⁴ Artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de cinco (5) años, renovables.

Los contratos de comodato existentes, y que hayan sido celebrados por las entidades públicas con personas distintas de las señaladas en el inciso anterior, serán renegociados por las primeras para limitar su término a tres (3) años renovables, contados a partir de la promulgación de la presente Ley.

Por lo que esta debe permitirse la entrega de comodato a particulares a título de subsidio de vivienda señalando que este tendría lugar durante un periodo máximo de 10 años, cumplidos los cuales la vivienda sería restituida a la entidad otorgante, creando en forma adicional un régimen especial de prescripción, determinando que estas viviendas son imprescriptibles.

9. Conclusiones

Relativas a las características de la vivienda digna o adecuada

- El concepto de “*vivienda digna*” establecido en la Constitución Nacional y el concepto de “*vivienda adecuada*” establecido en el pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, cuyo alcance fue determinado en la observación No. 4 del Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, concuerdan en los elementos que deben incorporarse en una vivienda para que esta pueda considerarse digna o adecuada (seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar; adecuación cultural).

-

Los aspectos jurídicos y teleológicos inherentes al ejercicio del derecho a la vivienda adecuada se han incorporado en diferentes elementos normativos que encuentran su materialización en: el ordenamiento territorial (disposiciones que rigen el uso del suelo, el índice de ocupación y de construcción, la determinación de infraestructura urbana y comunal, etc.), la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y saneamiento básico, la elegibilidad de proyectos inmobiliarios; así como los estímulos económicos otorgados a los hogares de menores ingresos para que puedan acceder a inmuebles tipo VIS y VIP.

Relativas a estímulos a la demanda y oferta de vivienda.

- Fueron identificados los estímulos consagrados en la legislación nacional y en la normatividad distrital para la producción de vivienda de interés social e interés prioritario, los cuales se basan en beneficios de carácter tributario, que permiten el reintegro de un porcentaje de las sumas de dinero pagadas a título de IVA, exención en el impuesto a la renta, en los ingresos percibidos por las sociedades especializadas constituidas para el arrendamiento de inmuebles VIS o VIP y en el

impuesto de delimitación urbana en la expedición de licencias de construcción para proyectos de esta naturaleza en el Distrito Capital. Es necesario ampliar los beneficios ofrecidos al constructor o desarrollador de proyectos VIS o VIP, involucrando aspectos que no solamente estén ligados a la estructura esencial de costos, gastos, ingresos o reintegros del mismo, sino que trasciendan a otras actividades o negocios ejecutados por el oferente del proyecto.

- El artículo 352 del Decreto 364 de 2013 (nuevo Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá) otorga mayor edificabilidad a un proyecto no sometido a los tratamientos de expansión o redesarrollo cuando sus constructores ejecutan inmuebles tipo VIP. Este aspecto atrae a constructores de otra clase de edificaciones a participar en este mercado ya que una mayor edificabilidad representa un incentivo novedoso en el ámbito de la construcción porque genera mayor rentabilidad.
- La aplicación concurrente del subsidio de vivienda en dinero, el acceso a créditos de vivienda o la implementación del leasing habitacional, en ambos casos con subsidio a la tasa de interés, configuran un instrumento que garantiza el acceso a la compra de vivienda para aquellos hogares que cuentan con ingresos superiores a 2 smlmv.

Incidencia de los instrumentos de gestión de suelo para garantizar la producción de VIP en la ciudad de Bogotá.

- Tal como se mencionó en el capítulo 6 y de acuerdo con los desarrollos normativos establecidos en el Decreto 075 de 2013, los instrumentos de gestión de suelos que pueden garantizar la producción de vivienda de interés prioritario son los planes parciales, bien de expansión o renovación urbana en la modalidad de redesarrollo¹³⁵, en los cuales debe destinarse una porción de suelo urbanizable a vivienda VIP. Sin embargo, la adopción de planes parciales, así como la integración de suelos urbanizables para el desarrollo de proyectos de vivienda, conllevan lapsos de ejecución prolongados, en los cuales la historia traslativa de los predios representa una de las situaciones que impide o retarda el desarrollo de estos.

¹³⁵ El desarrollo previsto en virtud de la prescripción general relativa al desarrollo obligatorio de aéreas destinadas a VIP tanto en la implementación de planes parciales en la modalidad de desarrollo o de redesarrollo en proyectos de renovación urbana, sin perjuicio del índice de edificabilidad adicional. Artículo 352 del Decreto 364 de 2013.

De no presentarse la renovación mediante la aplicación de instrumentos de planeación urbana como los planes parciales, esta tendría lugar mediante la densificación adelantada predio a predio, como lo indica Jennifer Mayorga Lamorux, de esta forma se estaría restando suelo urbanizable al desarrollo de proyectos VIP y alterando las previsiones del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Los estímulos a la oferta y la demanda de vivienda VIP resultan insuficientes para garantizar la producción de esta clase de inmuebles en la ciudad de Bogotá debido a que el desarrollo de estos proyectos se encuentra condicionado a la existencia de suelo urbanizable de bajo costo, el cual es limitado y escaso¹³⁶.

Identificación de instrumentos en la política de vivienda que faciliten el acceso a la vivienda digna a título de comodato

- El derecho a una vivienda digna se materializa cuando un hogar o un núcleo familiar puede acceder a un inmueble que cuenta con los requisitos que se mencionaron en el capítulo 3, dentro de los cuales se destaca la seguridad jurídica, es decir, el ejercicio de este derecho no se materializa únicamente cuando el sujeto del mismo accede a la propiedad de un inmueble sino con el ejercicio de la tenencia sobre este dentro del ordenamiento jurídico.

No obstante, la política de vivienda y el sistema de subsidio familiar se han enfocado en el otorgamiento de estímulos e incentivos encaminados a garantizar que los hogares de menores ingresos puedan acceder a la propiedad¹³⁷ de una vivienda, mediante la aplicación del subsidio familiar de vivienda o el otorgamiento de un subsidio de vivienda en especie.

Ante el incremento constante de hogares que requieren una vivienda y el agotamiento del suelo urbanizable se deben explorar mecanismos diversos que garanticen este derecho

¹³⁶ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ y METROVIVIENDA. Una reflexión sobre la producción de vivienda social 1998-2010. Bogotá D.C.: Metrovivienda, 20011. p. 115.

¹³⁷ La compra de vivienda es una de las modalidades a las que se destina en mayor grado el subsidio, en relación con la construcción en predio propio, realización de mejores u otras de las modalidades a las que este puede ser aplicado.

en el mediano y en el largo plazo. Para el efecto se plantea el otorgamiento del uso y goce de viviendas edificadas con recursos estatales, sin que los beneficiarios de las mismas reciban el derecho de dominio sobre estos inmuebles.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que uno de los mayores problemas que se presenta en los procesos de gestión de suelo urbanizable radica en la titulación de tierras y en la disponibilidad de los terrenos sobre los cuales se desarrollarán los proyectos inmobiliarios, resulta aconsejable modificar el otorgamiento de viviendas entregadas a título de subsidio en especie de tal forma que el beneficiario de estas pueda residir en el inmueble a título de comodato¹³⁸ durante un lapso específico que en este caso se propone por 10 años¹³⁹, período en el cual podrá disfrutar de los programas sociales del Estado alcanzando niveles de ingreso y ahorro que le permitan acceder a una vivienda que pueda ser VIP, VIS o bien un inmueble que supere el rango de precios establecido para la vivienda social.

En el desarrollo del esquema antes mencionado la propiedad del terreno y de los inmuebles objeto de comodato se encontrarían en cabeza de la entidad estatal encargada de financiar el desarrollo del proyecto, de tal forma que al vencimiento de cada década se pueda determinar la conveniencia de adelantar procesos de redensificación sobre el proyecto inicial, evitando de esta forma que deban desarrollarse procesos adicionales de adquisición de inmuebles o, en su defecto, asignar nuevamente la vivienda a una familia que requiera el apoyo estatal.¹⁴⁰

Mediante la aplicación de este esquema, el patrimonio estatal no se privatiza a favor de particulares, tal como opera en el sistema de subsidio familiar actual, preservando el acceso a una vivienda digna para los hogares de menores ingresos que requieran un

¹³⁸ En los términos establecidos en el artículo 2200 del Código Civil.

¹³⁹ De acuerdo con el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 el beneficiario del subsidio en especie no puede vender la vivienda que le fue asignada ni dejar de residir en ella durante 10 años, por lo que este es el período mínimo previsto para la permanencia en el inmueble objeto de subsidio. Como se indicó en el desarrollo del trabajo las restricciones al comodato establecidas en la Ley 9 de 1989, deben ser modificadas para permitir el otorgamiento de este tipo de contratos en desarrollo de la propuesta efectuada en este documento.

¹⁴⁰ Estos bienes deben contar con un amparo especial otorgado en la ley en virtud del cual resulten imprescriptibles en todos los casos debido a que cuentan con la calidad de bienes fiscales.

espacio mínimo vital en el cual residir, garantizando el acceso a una vivienda adecuada y digna.

En sistema harían parte de las obligaciones del comodatario ejercer el máximo cuidado y diligencia en la preservación del inmueble que recibe a este título, por lo que debe garantizar la oportuna cancelación servicios públicos domiciliarios y el cuidado del inmueble entregado, evento que puede ser inspeccionado por el comodatario y observarse deterioros en el mismo podrá tener lugar la terminación del beneficio otorgado.

Bibliografía

1. ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Chistian. Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. Madrid: 1994. [Consultado en noviembre de 2013]. En: www.ajuv1121.org/index.php/biblioteca?download=7:argentina-exigibilidad-de-losdesc-abramovich.
2. ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Estrategia de Participación Ciudadana del Plan de Ajuste al POT Medellín 2005. En: Conceptos Básicos del Plan de Ordenamiento Territorial, Cartilla Ciudadana de Preguntas y Respuestas. Medellín, 2005.
3. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Bogotá, ciudad de estadísticas. Densidades Urbanas el Caso de Bogotá. Boletín No. 22, 2010. [Consultado en octubre de 2013]. En: http://portales.sdp.gov.co/resources/Cartilla_22_Densidad_Urbana_Bogota.pdf.
4. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ y METROVIVIENDA. Una reflexión sobre la producción de vivienda social 1998-2010. Bogotá D.C.: Metrovivienda, 2011.
5. ÁLVAREZ, Manuel. Déficit actual de vivienda de Interés prioritario en Bogotá. Trabajo de grado Economía. Bogotá D.C.: Universidad EAN. Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas, 2012.
6. ARDITI KARLIK, Claudia, CARRASCO PÉREZ, Gustavo, JIRON MARTÍNEZ, Paola y SEPÚLVEDA DE OCAMPO, Rubén. Gestión de suelo urbano y vivienda social elementos para una discusión. [Consultado en octubre de 2013]. En: http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/lb/instituto_de_la_vivienda/a20045181012gestiondesuelo.pdf.
7. ASOBANCARIA. Informe semestral de inclusión financiera, junio - 2012. [Consultado en febrero de 2014]. En: <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/3066047.PDF>.

8. CAMACOL. Viabilidad de la construcción de viviendas de 50 smlmv. [Consultado en octubre de 2013]. En: http://www.camacolcundinamarca.co/sites/default/files/general_economic_studies/esteco20090706052839_0.pdf.
9. CAMARGO SIERRA, Angélica Patricia y HURTADO TARAZONA, Adriana. Vivienda y pobreza: una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá. En: Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Julio – diciembre, 2011 v. 4, no. 8, pp. 224-246. [Consultado en octubre de 2013]. En: http://www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/CVU_V4_N8-03.pdf.
10. CARRASCO DE GRILLO, María Elisa. El mercado de vivienda en Bogotá. Análisis de la oferta y demanda de vivienda en la ciudad. Bogotá: CAMACOL, 1990.
11. CASASFRANCO ROLDAN, María Virginia y PALMA ARCOS, Oscar. 10 años de Metro-Vivienda, Modelos de gestión del suelo vivienda y hábitat. Bogotá D.C.: Metrovivienda, 2007.
12. CASTILLO MARTÍNEZ, Luis David del. Derecho urbano y construcción: doctrina, legislación, jurisprudencia, solución de conflictos, práctica forense. Bogotá D.C.: Jurídica Radar, 2007.
13. CEBALLOS RAMOS, Olga Lucía. Vivienda social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918 – 2005. Bogotá: Ceja, 2008.
14. CHAVARRÍA NÚÑEZ, Diana. Nuevos actores en la gestión de estrategias inclusivas para vivienda de alta densidad, el caso de San José de Costa Rica. En: Cuaderno de Vivienda y Urbanismo, Pontificia Universidad Javeriana. Enero a junio, 2011. vol. 4, no. 7, pp. 12 a 34.
15. CHAVARRÍA NÚÑEZ, Diana y MORGAN BALL, Daniel. Nuevos actores en la gestión de estrategias inclusivas para vivienda de alta densidad. En: Cuadernos de vivienda y urbanismo. Junio, 2011.
16. CHIAPE DE VILLA, María Luisa. La política de vivienda de interés social para Colombia en los Noventa. Santiago de Chile: Proyecto interdivisional CEPAL, 1999.
17. COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 657 (25, octubre, 1994).
18. COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 469 (23, diciembre, 2003).
19. COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 190 (22, junio, 2004).
20. COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 539 (23, noviembre, 2012).
21. COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 364 (23, agosto, 2013).
22. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 74 (26, diciembre, 1968).

23. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 9 (11, enero, 1989).
24. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 3 (15, enero, 1991).
25. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 388 (18, julio, 1997).
26. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 820 (10, julio, 2003).
27. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1450 (16, junio, 2011).
28. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1537 (20, junio, 2012).
29. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1607 (26, diciembre, 2012).
30. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-108 (17, marzo, 1993).
Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.
31. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-207 (12, mayo, 1995).
Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
32. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 207 (12, mayo, 1995).
Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
33. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-042 (7, febrero, 1996).
Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.
34. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU.819 (20, octubre, 1999).
Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.
35. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-958 (6, septiembre, 2001).
Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.
36. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-936 (15, octubre, 2003).
Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.
37. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-585 (27, julio, 2006).
Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.
38. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-079 (31, enero, 2008).
Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.
39. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-675 (9, septiembre, 2011).
Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.
40. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-359 (26, junio, 2013).
Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.
41. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU.819 (20, octubre, 1999).
Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.
42. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-955 de 2000. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería.

43. COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, Y DESARROLLO TERRITORIAL. Decreto 4065 (24, octubre, 2008).
44. COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, Y DESARROLLO TERRITORIAL. Decreto 4911 (16, diciembre, 2009).
45. COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, Y DESARROLLO TERRITORIAL. Decreto 075 (23, enero, 2013).
46. COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Decreto 2190 (12, junio, 2009).
47. COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Decreto 3670 (16, septiembre, 2009).
48. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1843 (22, julio, 1991).
49. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1243 (22, junio, 2001).
50. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1337 (29, junio, 2002).
51. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 469 (22, enero, 2003).
52. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1789 (3, junio, 2004).
53. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2100 (22, junio, 2005).
54. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 564 (24, febrero, 2006).
55. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1469 (30, abril, 2010).
56. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 0391 (16, febrero, 2012).
57. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1190 (5, junio, 2012).
58. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1921 (17, septiembre, 2012).
59. COLOMBIA. SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA. Acuerdo 352 (23, diciembre, 2008).
60. DANE. Boletín general 2005, Perfil. Septiembre 13 de 2010. [Consultado en febrero de 2014]. En: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/00000T7T000.PDF.
61. DANE. Bogotá: pobreza monetaria 2011. Boletín de Prensa, enero 2 de 2013. [Consultado en octubre de 2013]. En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/boletin_pobreza_bogota_2011.pdf.
62. DANE. Encuesta calidad de vida - 2011. [Consultado en noviembre de 2013]. En: <http://www.dane.gov.co/index.php/es/estadisticas-sociales/calidad-de-vida-ecv/87-sociales/calidad-de-vida/3281-encuesta-de-calidad-de-vida-2011>.

63. DANE. Ficha Metodológica Déficit de Vivienda, Censo General 2005. 2008. [Consultado en octubre de 2013]. En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/FM_deficitvivienda.pdf.
64. DELTA PELERO, Mercedes Lentini. El hacinamiento: la dimensión no visible del déficit habitacional. En: **Revista Invi. Agosto, 1997. vol. 12, no. 31, pp. 23 a 32.** [Consultado en febrero de 2014]. En: <http://revistainvi.uchilefau.cl/index.php/INVI/article/view/220/742>.
65. DÍAZ CASTAÑEDA, Camilo Hernán, CASTRO ESCOBAR, Gilberto Antonio. Vivienda de interés prioritario para población desplazada: problemática, lineamientos, y propuesta de modelo de implementación. Trabajo de maestría Ingeniería Civil. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ingeniería, 2011.
66. DIRECCIÓN DE INVERSIONES EN VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. [Consultado en agosto de 2013]. En: <http://www.minvivienda.gov.co/Vivienda/SubsidioFamiliar/Paginas/default.aspx>.
67. DUARTE QUIROGA, Edgar (Coor). Una Reflexión Sobre la Producción de Vivienda Social en Bogotá 1998-2010. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011.
68. GALVIS CASTRO, Felipe Alejandro. El derecho a una vivienda digna y adecuada. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2009.
69. GIRALDO ISAZA, Fabio. El gasto público en vivienda de interés social. Bogotá D.C.: DNP, 1993.
70. GIRALDO ISAZA, Fabio. Hábitat y desarrollo humano. CENAC, 2004. [Consultado en octubre de 2013]. En: http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/habitat01.pdf.
71. GÓMEZ ROJAS, Ana María, AGUILAR, Walter Mauricio. Programa de vivienda de interés social urbana impactos en la calidad de vida y evaluación del proceso de focalización. Bogotá D.C.: Departamento Nacional De Planeación (DNP), 2007.
72. HENAO PADILLA, María José. Análisis del proceso de producción privada de Vivienda de Interés Social (VIS) en Colombia en el periodo 2007-2010 a partir del macroproyecto de interés social nacional Ciudad Verde. Trabajo de grado en gestión y desarrollo urbanos. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno, 2011. En: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2633/13/1010182205-2011.pdf>.

73. INJAVIU. El arrendamiento como principal servicio habitacional de la ciudad consolidada para el servicio de VIS en Colombia. Bogotá D.C.: CENAC, 2009. [Consultado en febrero de 2014]. En: [http://www.javeriana.edu.co/arquidis/injaviu/coloquio/documents/1.El arrendamiento como principal servicio habitacional de la ciudad consolidada para el segmento de VIS en.pdf](http://www.javeriana.edu.co/arquidis/injaviu/coloquio/documents/1.El%20arrendamiento%20como%20principal%20servicio%20habitacional%20de%20la%20ciudad%20consolidada%20para%20el%20segmento%20de%20VIS%20en.pdf).
74. INTERNATIONAL NETWORK FOR ECONOMIC, SOCIAL & CULTURAL RIGHTS. Observación general No. 4: El derecho a una vivienda adecuada. [Consultado en octubre de 2013]. En: <http://www.escr-net.org/docs/i/428687>.
75. JOLLY, Jean-François. Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia. Bogotá D.C.: CEJA, 2010.
76. JOLLY, Jean-François. Gobernancia de los territorios y gobierno del territorio en Colombia: el caso de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá y Chiquinquirá. En: Papel Político. Julio – diciembre, 2007. vol. 12, no. 2, pp. 417-458.
77. LEGIS. Guía práctica del crédito de vivienda en Colombia. Bogotá D.C.: LEGIS, 2011.
78. KELSEN, Hans. La doctrina del Derecho Natural y el Positivismo Jurídico. En: Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho. 2008. año 6, no. 12. pp. 183-198.
79. MAYORGA LAMORUX, Jennifer. Limitaciones en la gestión de Planes Parciales, en áreas de renovación urbana en la ciudad de Bogotá D.C. Tesis de maestría en Planeación Urbana y Regional. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Arquitectura, 2012.
80. MINISTERIO DE VIVIENDA. Subsidio familiar de vivienda. [Consultado en octubre de 2013]. En: <http://www.minvivienda.gov.co/Vivienda/SubsidioFamiliar/Paginas/default.aspx>.
81. MONCAYO CRUZ, Víctor Manuel. La plusvalía urbana en Colombia, un instrumento fiscal de afectación de la renta diferencial inmobiliaria. Bogotá D.C.: Universidad Externado, 2011.
82. NACIONES UNIDAS. Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos: Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos Creados en Virtud de Tratados. En: HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), mayo, 2008. [Consultado en octubre de 2013]. En: [http://www.derechos.org/nizkor/ley/doc/obgen1.html#El derecho](http://www.derechos.org/nizkor/ley/doc/obgen1.html#El%20derecho).

83. NACIONES UNIDAS. La declaración universal de los de los Derechos Humanos (1948). [Consultado en octubre de 2013]. En: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCannexessp.pdf>.
84. PARLAMENTO ANDINO. Informe Ejecutivo “Vivienda Social”. [Consultado en octubre de 2013]. En: www.parlamentoandino.org/csa/documentos-de-trabajo/informes-ejecutivos/28-vivienda-social.html.
85. PÉREZ PÉREZ, Alex Leandro. Bases para el diseño de la vivienda de interés social según las necesidades y expectativas de los usuarios. Bogotá D.C.: Universidad de La Salle, 2013.
86. PRIMERA ENCUESTA MULTIPROPÓSITO BOGOTÁ. [Consultado en octubre de 2013]. En: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/HistoricoNoticias/Se%20firma%20acta%20de%20concertaci%20F3n%20del%20POT%20entre%20la%20CAR%20y%20el%20Dist/Presentacion_DEM_261011.pdf.
87. RENGIFO GARDEAZÁBAL, Mauricio (Coor). La ciudad y el derecho. Una introducción al derecho urbano contemporáneo. Bogotá D.C.: Universidad de Los Andes, 2012.
88. RINCÓN AVELLANEDA, Patricia. Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo. Análisis de los procesos de re-densificación. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, 2006.
89. ROCHA, Ricardo, SÁNCHEZ, Fabio y TOVAR, Jorge. Informalidad para el mercado del crédito vivienda de interés social. En: Documento CEDE 2007-10. Junio, 2007.
90. SALAS SERRANO, Julián. Mejora de barrios precarios en Latinoamérica. Elementos de teoría y práctica. Bogotá D.C.: Escala, 2005.
91. SALAZAR FERRO, José. ¿Expansión o densificación? En: Bitácora 5, 2001, sem 2, pp. 21-35.
92. TORRES RAMÍREZ, Jorge Enrique. Análisis del marco institucional y propuestas para el logro de avances en la política y de vivienda en Colombia. En: Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo. 2009. vol. 2, no. 4, pp. 302 a 322.