



**GLOBAL HOUSING INDEX – GHI  
BOGOTÁ, D.C. COLOMBIA**

**REPORTE DE RESULTADOS**

**Bogotá, D.C. Agosto 27 de 2012**

**Hábitat para la Humanidad Internacional**  
Global Housing Index – GHI. Bogotá, D.C. Colombia

**REPORTE DE RESULTADOS**

Agosto 27 de 2012

**CONTENIDO**

	<b>Pág.</b>
<b>1. OBJETIVO, ALCANCE Y METODOLOGÍA</b>	<b>3</b>
1.1. OBJETIVO	3
1.2. ALCANCE	3
1.3. METODOLOGÍA	3
<b>2. EL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA – PRINCIPALES LIMITACIONES</b>	<b>4</b>
2.1. LA PERTINENCIA DEL MODELO DE GESTIÓN HABITACIONAL ESTATAL	4
2.2. SINGULARIDAD DE LA POLÍTICA	5
2.3. INSUFICIENCIA DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS	5
2.4. LAS LIMITACIONES DE LA OFERTA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, VIS	6
2.5. FALLAS EN LOS MERCADOS DE SUELO URBANO Y DE FINANCIACIÓN HIPOTECARIA	8
<b>3. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DEL ACTUAL PERÍODO ADMINISTRATIVO</b>	<b>8</b>
3.1. NIVEL NACIONAL	8
3.2. NIVEL DISTRITAL (BOGOTÁ, D.C.)	10
<b>4. PRINCIPALES HALLAZGOS</b>	<b>11</b>
4.1. RÉGIMEN DE DERECHOS DE PROPIEDAD	11
4.2. RÉGIMEN DE FINANZAS DE LA VIVIENDA	12
4.3. RÉGIMEN DE SUBSIDIOS PARA LA VIVIENDA	13
4.4. INFRAESTRUCTURA RESIDENCIAL	14
4.5. RÉGIMEN REGULADOR	15

**Hábitat para la Humanidad Internacional**  
Global Housing Index – GHI. Bogotá, D.C. Colombia

**REPORTE DE RESULTADOS**

Agosto 27 de 2012

## **1. OBJETIVO, ALCANCE Y METODOLOGÍA**

### **1.1. OBJETIVO**

Frente al interés por lograr el acceso a *vivienda digna* por parte de la población económicamente vulnerable, Hábitat para la Humanidad busca influir de manera gradual en la práctica y política de vivienda en más de 100 países en los que tiene presencia actualmente.

Para efectos de lo anterior, a través del proyecto de Global Housing Index, GHI, se busca consolidar información mediante la recopilación de datos confiables y comparables, que permita a su vez: (a) mantener un centro de información sobre la política de vivienda a través de Internet con información actualizada sobre el ámbito de la política de vivienda en cada país; y (b) dotar a los defensores de datos reales para influir en la política de vivienda.

### **1.2. ALCANCE**

El proceso de recopilación de información se soporta en variables de análisis relativas a cinco áreas de estudio:

- El régimen de derechos de propiedad
- El régimen de finanzas de la vivienda
- El régimen de subsidios para la vivienda
- Infraestructura residencial
- El régimen regulador

### **1.3. METODOLOGÍA**

La actividad de recopilación de información consideró como guía el instrumento de encuesta “Global Housing Policy Indicator Survey 2011”. Su diligenciamiento tuvo como soporte:

- Consulta a fuentes indirectas de información
  - ASOBANCARIA
  - Banco de la República
  - Caja de Vivienda Popular, CVP
  - Cámara Colombiana de la Construcción, CAMACOL
  - Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional, CENAC. Boletín Estadístico Contexto Sectorial: Nacional y 14 principales ciudades
  - Contraloría Distrital de Bogotá
  - Curadurías Urbanas

- Defensoría del pueblo
  - Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE
  - Departamento Nacional de Planeación, DNP
  - Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, DPAE
  - Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB
  - METROVIVIENDA
  - Ministerio del Interior
  - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, MVCT
  - Secretaría Distrital de Ambiente, SDA
  - Secretaría Distrital de Planeación, SDP
  - Secretaría Distrital del Hábitat, SDHT
  - Secretaría Distrital de Movilidad, SDM
  - Secretaría Distrital de Salud, SDS
  - Superintendencia Financiera
  - Superintendencia de Economía Solidaria
  - Superintendencia de Notariado y Registro
  - Titularizadora Colombiana
  - Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Domiciliarios, UAESP, de Bogotá
- Entrevista a expertos conocedores de los temas de interés: sector público del gobierno nacional y distrital, sector privado, academia, organizaciones de la sociedad civil, etc.

## **2. EL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA – PRINCIPALES LIMITACIONES**

### **2.1. LA PERTINENCIA DEL MODELO DE GESTIÓN HABITACIONAL ESTATAL**

Los resultados de las políticas públicas de vivienda en Colombia están muy asociados al modelo de gestión sectorial que el gobierno nacional aplica y difunde desde 1990, el cual se fundamenta en un sistema de subsidios directos a la demanda de los hogares con ingresos insuficientes para atender directamente y de manera autónoma sus necesidades habitacionales. Sin embargo, en la actualidad en buena parte de los programas locales de vivienda social se presentan unas condiciones complejas en lo que tiene que ver con la capacidad de respuesta de la población objeto y el desempeño de los mercados que participan en la formación de la oferta de soluciones habitacionales.

Uno de los problemas no resueltos actualmente radica en que los programas e instrumentos de las políticas locales de vivienda prácticamente no han operado para la población de menores ingresos, especialmente los hogares que perciben al mes menos de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes,  $smlmv^1$ , y los que los derivan de la economía informal. De otra parte, los hogares pobres que acceden a la asignación de los subsidios generalmente desertan en el proceso por la dificultad de encontrar una oferta de vivienda de precio y características consecuentes con sus expectativas e ingresos, y la imposibilidad de gestionar los recursos propios y obtener el crédito complementario. Esto ha generado una población beneficiaria que nunca pudo resolver realmente

---

<sup>1</sup> El salario mínimo legal mensual vigente asciende a \$566.700 para el año 2012, equivalente a US\$313,4 (TRM de \$1.808,33 por US\$ 1 a agosto 24 de 2012)

sus necesidades habitacionales, en términos de acceder a las soluciones planteadas por la política nacional de vivienda que, además, sean aceptadas por el hogar.

Para tratar esta situación y mejorar la efectividad de estos programas la normatividad se ha orientado recientemente hacia la comprobación previa del *cierre financiero* de los hogares beneficiarios y, de manera consecuente, se ha planteado para el instrumento el enfoque de *subsidio a la demanda efectiva*. Esto, en unas ciudades en las cuales la población objeto está concentrada en rangos de ingresos mensuales de los hogares generalmente inferiores a dos (2) smlmv y en buena parte de procedencia informal.

Las políticas locales de vivienda enfrentan una problemática compleja y profunda, dado que han tenido como resultado visible y motivo de preocupación constante, la muy deficiente atención de los hogares en condición de pobreza y de los hogares no pobres de bajos ingresos y de ocupaciones informales de la población objeto.

## **2.2. SINGULARIDAD DE LA POLÍTICA**

Las manifestaciones concretas de la problemática de vivienda, expresadas en la demanda de servicios habitacionales e inmobiliarios de los hogares, son complejas y diversas y la política de vivienda debe corresponder a esta condición. Sin embargo, en Colombia la política habitacional adolece de singularidad en la medida en que no reconoce gran parte de las formas como los hogares atienden sus necesidades habitacionales con los servicios derivados del stock habitacional. Esta singularidad generalmente se manifiesta en el propósito de atender la población objeto con énfasis en un programa y dos instrumentos: vivienda nueva, subsidio directo a la demanda y crédito, respectivamente.

Esta singularidad genera vulnerabilidad en la política y en el sector de la vivienda y la construcción y es uno de los factores que aleja a los hogares de los programas públicos de vivienda.

Mediante una medida reciente del gobierno nacional en el marco de la política pública de vivienda, desarrollada en la Ley 1537 de junio 20 de 2012, se ha formulado e iniciado la implementación de un programa de vivienda gratuita para hogares desplazados, en condición de pobreza, damnificados por la ola invernal, etc. Este programa, que no está contemplado en el programa de gobierno del actual presidente, ni en el Plan Nacional de Desarrollo, constituye una respuesta a la singularidad de la política, en la medida en que opera con base en oferentes, instrumentos financieros, forma de producción, control de precios de insumos, etc., diferentes y adicionales al conjunto de programas e instrumentos del actual modelo de gestión pública habitacional.

## **2.3. INSUFICIENCIA DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS**

Los recursos de las políticas locales de vivienda social están distantes de los requeridos por su población objeto, de acuerdo con la magnitud de sus necesidades habitacionales críticas, represadas y marginales, como las correspondientes al déficit de vivienda, y la formación de nuevos hogares, demanda para cambio de tenencia, segunda vivienda, etc.

En Colombia a nivel local los recursos de la política de vivienda social representan un monto muy bajo en términos per cápita y una proporción de los PIB locales sensiblemente inferior a la de otros sectores sociales. Igual sucede con su participación dentro del gasto público social total.

A nivel ilustrativo y para contrastar, es pertinente comentar que existe evidencia reconocida acerca de que los países de América Latina que han alcanzado resultados importantes respecto de las políticas nacionales de vivienda son aquellos que han destinado más del 1% anual del PIB a esta categoría del gasto social.

#### **2.4. LAS LIMITACIONES DE LA OFERTA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, VIS**

En lo relacionado con la generación de soluciones habitacionales, especialmente en la oferta de Vivienda de Interés Prioritario, VIP y Vivienda de Interés Social, VIS, el mercado presenta limitaciones importantes. En efecto, su dimensión es insuficiente respecto de la formación anual de nuevos hogares y presenta problemas de diversidad en cuanto a su localización, tipo de vivienda, área y especificaciones y concentración en los topes de precios de los segmentos VIP y VIS. Además, es importante reflexionar acerca de la correspondencia de la VIP y VIS con el derecho a la *Vivienda digna* y con el atributo de adecuación cultural del concepto de *Vivienda adecuada*.

En Colombia existe un desequilibrio de mercado caracterizado por un exceso de demanda frente a la oferta, con las implicaciones que esta condición económica deriva sobre los precios de los servicios habitacionales e inmobiliarios.

Esto no ha sido gratuito y los efectos se han sentido también, entre otros, en el proceso de generación del stock de vivienda. Actualmente no se ha logrado invertir la naturaleza del flujo de incorporación de unidades habitacionales al stock, en lo que tiene que ver con sus formas de producción. En efecto, el incremento del inventario habitacional en el último período intercensal tuvo como mayor generador la producción informal de vivienda (64,9%), proporción superior, según estimación del CENAC, a la del período intercensal precedente (1985-2003).

En el caso de Bogotá, los datos sobre producción de vivienda durante el último período intercensal señalan también una contribución importante de la informalidad en la formación del stock habitacional local, del orden del 53,7%. Esta proporción llega a 47,8%% en el período 2006-2010.

Esta situación del mercado habitacional es la consecuencia principal de las fallas que históricamente se han presentado en la operación de los mercados habitacionales y en la política pública sectorial, las cuales han determinado un nivel importante de desatención de las necesidades habitacionales de los hogares, especialmente en el grupo de ingresos bajos. Una de las consecuencias se materializa en la formación de estímulos para la autogestión de las soluciones de vivienda, mediante diversas formas de producción social. Reconociendo la importancia de este aporte, se debe resaltar también que este tipo de stock generalmente contiene problemas de localización, calidad constructiva, vulnerabilidad estructural, habitabilidad, etc.

Puede considerarse que los hogares en condición de déficit de vivienda evidencian en el marco de la política pública de vivienda las precariedades habitacionales ocasionadas por las fallas del mercado y los vacíos de la política pública de vivienda. Lo anterior, debido a que son hogares doblemente excluidos: del mercado habitacional vía el nivel y la naturaleza de sus ingresos, y de la

política de vivienda vía su imposibilidad de gestionar el cierre financiero para acceder a una solución de vivienda con aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda, SFV.

Esta doble exclusión determina que la atención de sus necesidades de alojamiento y vivienda se realicen principalmente a través de dos alternativas: el arrendamiento, generalmente derivando hacia una condición de déficit cuantitativo en la modalidad de cohabitación, y la producción informal de vivienda, transitando hacia el déficit cualitativo, los asentamientos precarios y las trampas de pobreza.<sup>2</sup>

Sin embargo, la medición convencional del déficit de vivienda excluye los hogares afectados por carencias habitacionales relacionadas con:

- Localización en zonas de alto riesgo no mitigable o de protección ambiental
- Vulnerabilidad estructural
- Obsolescencia de las viviendas
- Problemas de habitabilidad (iluminación, ventilación, distribución y funcionalidad espacial, etc.)
- Carencias en los atributos del entorno urbano (espacio público, equipamiento, etc.)

Frente a estas condiciones habitacionales y de pobreza de los hogares colombianos, la política pública nacional de vivienda ofrece desde 1991 el subsidio familiar de vivienda, SFV, el cual se ha concentrado en el programa de adquisición de vivienda, especialmente de soluciones nuevas. Al respecto, las estadísticas que registran el desempeño de los resultados de este modelo de gestión pública muestran que el 83,9% del valor total de subsidios asignados en el período 2003-2011 correspondieron a esta modalidad (65,0% del número de subsidios asignados y 81,9% del valor total de subsidios pagados). Es decir, el gasto social orientado hacia el mejoramiento del stock habitacional construido, ha tenido una participación significativamente menor.

Sin embargo, esto lleva a una reflexión más profunda sobre la pertinencia social del actual modelo de gestión pública sectorial fundamentado en los subsidios directos a la demanda. Es evidente que los resultados muestran (no obstante la concentración del esfuerzo presupuestal), un rezago importante frente a los requerimientos de atención de necesidades habitacionales cuantitativas acumuladas (déficit de vivienda) y nuevas (formación anual de nuevos hogares). Esto, además de la desatención del stock construido, dado que los programas y subsidios de mejoramiento de vivienda son virtualmente inaplicables. En este sentido, es pertinente considerar otras alternativas de modelo de gestión pública que produzcan resultados de mayor efectividad en los frentes de necesidades habitacionales descritos y que, a su vez, relativice la dinámica de los procesos que originan la producción informal de vivienda, especialmente aquella que contiene problemas de riesgo geológico, vulnerabilidad estructural, salubridad y sostenibilidad ambiental.

El reto es, entonces, superar la concepción exclusiva de mercado de la política pública de vivienda, caracterizada por su singularidad (concentrada en pocos programas e instrumentos) y avanzar hacia el reconocimiento de la diversidad con la cual los hogares colombianos atienden sus

---

<sup>2</sup> TORRES, Jorge. Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza. Documento preparado para la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia (MERPD). Departamento Nacional de Planeación, DNP, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Banco Mundial, UNDP Colombia, CEPAL, CAF. 2007

necesidades habitacionales. Es decir todo el espectro de servicios habitacionales que los hogares demandan y, simultáneamente, generan.

El reciente programa del gobierno nacional dirigido hacia la asignación de cien mil viviendas con subsidio público del 100% constituye una evidencia de la limitación crítica del actual modelo de gestión pública sectorial. La exposición de motivos de la nueva ley es clara en reconocer que en el marco de los programas e instrumentos de la política de vivienda vigente desde 1991 no se estaban atendiendo las necesidades habitacionales de los hogares de menores ingresos, relacionadas principalmente con la adquisición de una vivienda.

## 2.5. FALLAS EN LOS MERCADOS DE SUELO URBANO Y DE FINANCIACIÓN HIPOTECARIA

Constituyen dos fallas de carácter estructural que la política de vivienda no ha logrado superar. En el caso de la financiación habitacional, debido a la concepción de mercado del modelo de gestión pública sectorial, el cual ha dejado el crédito que requieren los hogares principalmente en cabeza de los bancos comerciales. Aunque existe un conjunto de líneas de crédito habitacional alternativo, dentro del cual se destaca una del Fondo Nacional de Ahorro, FNA (el ahorro voluntario contractual para hogares no bancarizados), su cobertura social es actualmente baja. El resultado es una operación de mercado que excluye a los hogares de bajo ingreso y de ocupaciones de la economía informal.

Respecto del suelo urbanizado, la muy baja aplicación de instrumentos de gestión pública del suelo urbano a nivel local, contemplados en la legislación colombiana (Ley 388 de 1997, especialmente), ha derivado en la formación de barreras a la producción de VIP y VIS vía los altos precios del suelo. Esta condición de mercado determina limitaciones severas a la producción de vivienda social y constituye un factor generador y reproductor de la segregación socio-espacial y residencial.

## 3. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DEL ACTUAL PERÍODO ADMINISTRATIVO

### 3.1. NIVEL NACIONAL

El actual programa de política denominado la *Locomotora de la Vivienda* plantea como meta la construcción de 1.000.000 de viviendas, 649.454 de éstas VIS, mediante una inversión de 78,3 billones de pesos (US\$ 43.300 millones<sup>3</sup>). Lo anterior implica un esfuerzo político importante reflejado en un incremento del 80% en la construcción de vivienda respecto del cuatrienio anterior, así como en la habilitación de 7.000 hectáreas de suelo, cuya consecución tendrá lugar, en su orden, a través de Macroproyectos de Interés Social Nacional, MISN<sup>4</sup>, Planes de Ordenamiento Territorial (POTs)<sup>5</sup> y procesos de Renovación Urbana.

<sup>3</sup> Tasa Representativa del Mercado, TRM, a agosto 24 de 2012: \$1.808,33 por US\$1

<sup>4</sup> Los MISN, reglamentados mediante Decreto 4260 de 2007, constituyen un conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial de diferentes instancias territoriales del país. Además de la habilitación de suelo para VIS y VIP, a través de los MISN se busca: provisión de redes de servicios públicos domiciliarios, provisión de redes viales de integración regional, urbana, zonal y local, provisión de espacios públicos y equipamientos colectivos adecuados y suficientes



No obstante el Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio mantiene las categorías de VIP y VIS en las escalas de precio definidas (hasta 70 y 135 smlmv, respectivamente), habilita un tercer tipo denominado VIS en renovación urbana con un precio de hasta 175 smlmv para unidades habitacionales que se construyan en zonas de tratamiento de renovación urbana, buscando que éstas se localicen más cerca de los centros de trabajo y de los centros económicos de las principales ciudades, evitando así su dispersión y crecimiento desmesurado.

Como acciones propuestas desde la demanda se plantean las siguientes:

- Ajustes a los diferentes instrumentos de financiación para facilitar el acceso de las familias a los créditos
- Asignación del SFV a hogares que hayan cumplido satisfactoriamente el ahorro voluntario contractual (aporte propio) en el Fondo Nacional del Ahorro, FNA<sup>6</sup>, y que tengan una evaluación crediticia favorable
- Articulación del SFV al leasing habitacional
- Promoción de mecanismos de financiación para hogares independientes de bajos ingresos, así como financiación a largo plazo

Desde el componente correspondiente a oferta, la política actual prevé:

- Apoyo social y técnico en la formulación de los MISN (instrumento bandera de la política actual), y creación de la figura de macroproyectos de segunda generación
- Ejecución de proyectos de vivienda con licencia de urbanización y sin Plan Parcial para suelo urbanizable no urbanizado que cuente con servicios públicos (Artículo 69 del Plan Nacional de Desarrollo, PND)
- Establecimiento de metas mínimas para la gestión, financiamiento y construcción de VIS por parte de las entidades territoriales (Artículo 68 del PND)

A raíz de la problemática derivada de la ola invernal que afectó al país desde el año 2010 se crean los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano, PIDUs, figura que permite:

- Ampliar el área de planificación de los MISN, o en condiciones excepcionales, de los perímetros de suelo urbano y de expansión urbana de los municipios sobre suelos agrológicos
- Reducir los términos para la expedición de licencias urbanísticas
- Reducir las condiciones para la modificación de Planes Parciales adoptados

---

<sup>5</sup> El POT se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio. La Ley 388 de 1997, que *renueva la planificación de ordenamiento territorial*, establece tres tipos de planes: Planes de Ordenamiento Territorial, POTs (municipios con más de 100.000 habitantes, que presentan un crecimiento urbano más complejo), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, PBOTs (30.000 a 100.000 habitantes), y Esquemas de Ordenamiento Territorial, EOTs (municipios con menos de 30.000 habitantes). A través de los Planes Parciales se desarrollan disposiciones de los planes de ordenamiento para áreas determinadas del suelo urbano o de expansión

<sup>6</sup> El Fondo Nacional del AHORRO fue creado a través del Decreto Extraordinario 3118 de 1968, para administrar las cesantías de los empleados públicos y trabajadores oficiales. A través de la Ley 432 de 1998, se transformó en una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero del orden nacional, lo cual le permitió ampliar su mercado al sector privado. Su propósito está directamente relacionado con los fines del Estado, especialmente sobre los derechos de todos los colombianos a tener una vivienda digna y acceder a la educación (<http://www.fna.gov.co>)

- Dotar a FONVIVIENDA de nuevas funciones e instrumentos:
  - Contratación de gerencias integrales y elaboración de estudios para la estructuración técnica, económica, financiera y jurídica en la ejecución de proyectos VIS y PIDUs
  - Adquisición de lotes de terreno a cualquier título
  - Destinación de recursos para la adquisición de materiales para el desarrollo de las obras de urbanismo o construcción de VIS
  - Construcción y adquisición de viviendas
  - Financiación de los gastos generados por trámites de notariado y registro

A junio de 2012 fue sancionada la **Ley de Vivienda de Interés Prioritaria** (Ley 1537 de junio 20 de 2012), con la que se reglamenta el programa de 100.000 unidades de vivienda 100% subsidiadas, dirigido a familias vinculadas a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema, que estén en situación de desplazamiento, que hayan sido afectadas por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o que se encuentren habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.

Los objetivos previstos por esta Ley comprenden:

- Establecer instrumentos para garantizar el acceso efectivo a la vivienda por parte de la población más vulnerable, así como para facilitar la financiación de vivienda
- Definir responsabilidades a cargo de las entidades del orden nacional y territorial, así como herramientas para la confluencia de las funciones y recursos de estas entidades
- Establecer herramientas para la concurrencia del sector público y el sector privado en la construcción de VIS y VIP
- Definir mecanismos para la habilitación de suelo urbanizable para el desarrollo de proyectos de VIS y VIP
- Incorporar exenciones para los negocios jurídicos que involucren la vivienda de interés prioritario

### 3.2. NIVEL DISTRITAL (BOGOTÁ D.C.)

El Plan Distrital de Desarrollo 2012-2016 denominado *Bogotá Humana*, plantea como objetivos generales:

- Mejorar el desarrollo humano de Bogotá, aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas mediante la construcción de una ciudad que reduzca todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población
- Un plan que mejora las capacidades de los seres humanos, que busca aliviar la carga de gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas

Dentro de los programas que materializan la temática del Hábitat en el Plan Distrital de Desarrollo se tiene el correspondiente a **Programa Vivienda y Hábitat Humanos**, el cual incorpora componentes esenciales del pacto de derechos sociales, económicos y culturales tales como los compromisos y esfuerzos estatales para lograr una oferta suficiente de vivienda, con gastos

soportables y mayor accesibilidad por las mejores condiciones de localización en la Bogotá para lograr una mayor integración urbana. Los proyectos prioritarios de este programa son:

- Producción de suelo y urbanismo para la construcción de vivienda de interés prioritario: Habilitación del 100% de suelo para la construcción de 30.000 VIP de este programa y 40.000 VIP del programa de atención a víctimas
- Subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derecho de preferencia: 70.000 VIP subsidiadas (incluyen las 40.000 del programa Bogotá Humana por la dignidad de las víctimas)
- Mejoramiento integral de barrios y vivienda: Regularización de 70 barrios de origen informal; legalización de 90 asentamientos de origen informal; mejoramiento integral de barrios en 24 áreas prioritarias de intervención; mejoramiento de 3.000 viviendas; titulación de 6.000 predios

#### 4. PRINCIPALES HALLAZGOS

##### 4.1. RÉGIMEN DE DERECHOS DE PROPIEDAD

- En términos generales no existen obstáculos para la tenencia de tierras. Tanto legalmente como en la práctica las mujeres pueden poseer o heredar tierras; así mismo, un matrimonio puede poseer tierras en común. Los grupos étnicos indígenas, afrodescendientes y Rom cuentan con una legislación específica que reconoce sus derechos consuetudinarios sobre el territorio y además la jurisdicción en ellos de sus autoridades. A los refugiados extranjeros se les permite poseer tierras en tanto hayan regularizado su condición migratoria en Colombia
- A nivel nacional y local de Bogotá existen programas de titulación de vivienda. Se estima que el 87% del total de propiedades en la ciudad capital tienen sus títulos registrados correctamente
- El gobierno nacional y local implementan una política que respalda la regularización de títulos de asentamientos informales establecidos. En el caso de ocupación de tierras públicas se entrega plena titulación si la vivienda está en el rango de precio de la Vivienda de Interés Social, VIS, no está en zona de riesgo y el lote se ha ocupado antes de una fecha determinada
- En Bogotá y Colombia no existen desalojos masivos. La vivienda informal en Bogotá se desarrolla en lotes comprados por los hogares. Los desalojos se presentan por mora en el pago de las cuotas de vivienda nueva y no constituyen una proporción importante de la cartera hipotecaria, dado que en estos casos también se acuerdan conciliaciones, las cuales generalmente son propuestas por los bancos. En el caso de los desalojos bancarios se aplica la legislación, en el marco de un proceso de restitución de la vivienda al banco
- En el caso de asentamientos precarios localizados en zona de riesgo o de protección ambiental, tanto la política nacional como distrital de vivienda prevén la implementación de programas de reasentamiento. El Gobierno no ha demolido vecindarios existentes de bajos ingresos para transferir las tierras sin construir al sector privado para el desarrollo de nuevas áreas comerciales, infraestructura o zonas residenciales de alto nivel
- En Colombia y Bogotá, el stock de vivienda es propiedad de los hogares. El Estado interviene con subsidios a la demanda

## 4.2. RÉGIMEN DE FINANZAS DE LA VIVIENDA

- Existe un límite en las tasas de interés para depósitos bancarios el cual es fijado por el mercado. Sin embargo, si existe una oferta significativamente alta, la Superintendencia Financiera interviene para verificar si el establecimiento financiero está autorizado para captar y cuenta con el respaldo requerido para responder
- A los bancos comerciales les es permitido otorgar préstamos hipotecarios en cualquier región geográfica del país tanto para vivienda nueva como usada. Existen también líneas de crédito hipotecario para la construcción de vivienda para arrendar, así como para la construcción de infraestructura residencial
- El crédito hipotecario en Colombia es netamente privado. Existe el Fondo Nacional de Ahorro, FNA, empresa industrial y comercial del Estado, que opera líneas de crédito hipotecario mediante la figura de ahorro voluntario contractual o contra los depósitos de cesantías, dado que también opera como fondo de cesantías. Recientemente se instauró un subsidio a la tasa de interés, subsidio FRECH, que al principio se aplicaba a vivienda de precios máximos de US \$94.000. Actualmente sólo se aplica para VIS, la cual tiene un precio máximo regulado de US \$42.500 (US\$1=COP\$1.800)
- El gobierno garantiza los préstamos hipotecarios individuales para vivienda a través del Fondo Nacional de Garantías, FNG. La distribución del tamaño y volumen de las hipotecas se informa anualmente a la Superintendencia Financiera
- El crédito hipotecario en Colombia se aplica únicamente a viviendas con títulos legales. Las entidades financieras no consideran los contratos de arrendamiento como garantía (sólo garantías reales)
- La Titularizadora Colombiana es la primera entidad especializada en titularización de cartera hipotecaria en el país. No obstante la existencia de un mercado secundario de hipotecas, generalmente circula entre los mismos bancos
- No obstante la existencia de la figura de microcrédito para vivienda, este no ha sido un producto demandado. En Colombia existe una tasa máxima de interés para los créditos y microcréditos y para tasas superiores se configura el delito de usura. Para microcrédito de vivienda la tasa es regulada
- Como características generales de un crédito hipotecario, otorgado por entidades financieras privadas, se tienen las siguientes:
  - Plazo: 15 años
  - Tasa de interés efectiva anual:
    - ✓ Para VIS en UVR (Unidades de Valor Real): 14,24
    - ✓ Para VIS en pesos (\$): 13,9
    - ✓ Para No VIS en UVR: 16
    - ✓ Para No VIS en pesos (\$): 15,6

- Como características generales de un microcrédito hipotecario, otorgado por entidades financieras privadas, se tienen las siguientes:
  - Plazo: 5 años
  - Tasas de interés: 19,8%

#### 4.3. RÉGIMEN DE SUBSIDIOS PARA LA VIVIENDA

- El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 denominado *Prosperidad para todos* señala que la definición del rumbo que tome la economía colombiana en los próximos años se soporta en las denominadas “locomotoras de crecimiento”, correspondientes a los sectores con la capacidad de generar aumentos continuos y permanentes de productividad, así como con el potencial de arrastrar el crecimiento y la generación de empleo en los demás sectores de la economía, especialmente a través de sus encadenamientos productivos con actividades conexas. Dentro de las cinco locomotoras de crecimiento identificadas por el gobierno se incluye la correspondiente a “vivienda y ciudades amables”. Para la implementación de la política de vivienda existe el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, MVCT, creado mediante Decreto No. 3571 de 2011
- El Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, es la entidad otorgante de Subsidios Familiares de Vivienda Urbana, para aquellas personas independientes y que no cuenten con una afiliación a una Caja de Compensación Familiar. Las Cajas de Compensación Familiar - CCF, son las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda tanto urbana como rural, para los empleados afiliados a una Caja. El Banco Agrario de Colombia - BAC, es la entidad otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social para viviendas ubicadas en zona rural de acuerdo con lo establecido por los Planes de Ordenamiento Territorial. Dentro de los requisitos previstos para el proceso de postulación y asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, SFV, se tiene el de "Acreditar la situación económica", según el cual los ingresos totales mensuales del hogar no deben ser superiores a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, smlmv
- En junio de 2012 fue sancionada la Ley de Vivienda de Interés Prioritaria (Ley 1537 de junio 20 de 2012), con la que se reglamenta el programa de 100.000 unidades de vivienda 100% subsidiadas, dirigido a familias vinculadas a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema, que estén en situación de desplazamiento, que hayan sido afectadas por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o que se encuentren habitando en zonas de alto riesgo no mitigable
- Existe desembolso anticipado de subsidios generalmente en los programas que realizan los municipios. No obstante la existencia de microcréditos y subsidios de mejoramiento a nivel nacional y de Bogotá, no se entregan de manera integrada los subsidios con el crédito
- Colombia y Bogotá tienen programa de titulación pero no otorgan subsidio para los costos del proceso. En el caso de Bogotá la Caja de Vivienda Popular, CVP, adelanta una labor facilitadora para el proceso entre las partes. Las dos instancias territoriales cuentan igualmente con un Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, MIB

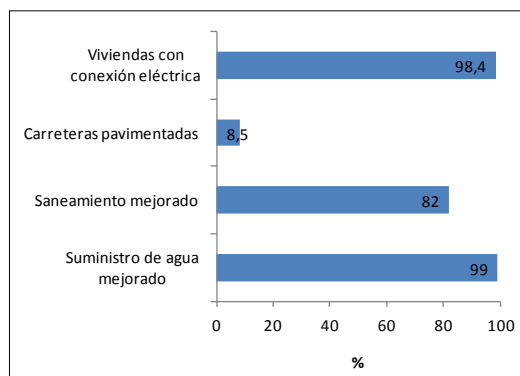
- La Ley 820 de 2003 define en su Artículo 41, "Fomento a la inversión": Con el propósito de incentivar la construcción de VIS nueva, para arrendar a través de sociedades especializadas reglamentadas para el efecto, serán renta exenta los ingresos por ellas recibidos por concepto de cánones de arrendamiento de cada vivienda durante los diez (10) años siguientes a su construcción. Así mismo, los fondos de inversión pueden invertir en inmuebles de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, y las rentas pagadas por estos Fondos de Inversión, originadas en cánones de arrendamiento de cada vivienda durante los diez (10) años siguientes a su construcción, serán renta exenta para el inversionista que la reciba, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para tal efecto
- En Colombia no existe banco gubernamental de vivienda. Sin embargo existen hipotecas a tasas más bajas respecto del mercado como es el caso del Fondo Nacional de Ahorro, FNA. Para el rango de menores ingresos del hogar, la diferencia en la tasa de interés, que es variable, puede estar en 5 puntos (0.05). La información sobre la cartera hipotecaria se publica de manera abierta en la página Web de la Superintendencia Financiera

#### 4.4. INFRAESTRUCTURA RESIDENCIAL

- Tanto a nivel nacional como de Bogotá existe un programa activo de mejora de infraestructura en los asentamientos informales denominado Mejoramiento Integral de Barrios, MIB, además de otros programas relacionados con carencias en los atributos del entorno urbano
- Por reglamentación nacional (Ley 388 de 1997) los entes territoriales municipales deben formular Planes de Ordenamiento Territorial, POT, por los cuales la expansión urbana se ajusta al crecimiento de la población. El POT se perfila como instrumento de planificación de largo plazo. Cada administración debe formular para su período administrativo correspondiente (de cuatro años), el Plan de Desarrollo que contempla las inversiones correspondientes
- En cuanto a cobertura de servicios públicos y estado de la red vial a nivel nacional:

- En el caso de Bogotá, el suministro de agua en los asentamientos de bajos ingresos y la disponibilidad de electricidad cubre las 24 horas del día
- El porcentaje de aguas residuales tratadas de Bogotá es de 28,6%
- 55 minutos es el tiempo promedio de traslado al trabajo en todos los medios de la ciudad de Bogotá

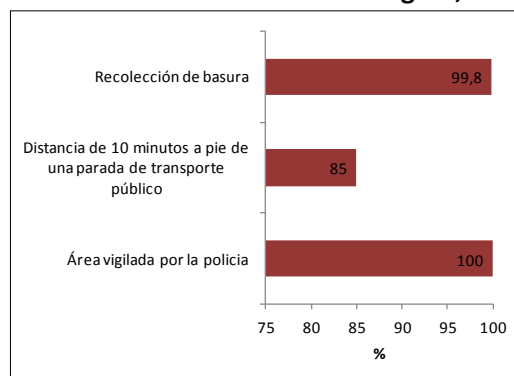
Infraestructura residencial – Nivel nacional



- En cuanto a vigilancia, transporte público y servicio de recolección de basura a nivel de Bogotá, D.C.:

- La tasa de homicidios en Bogotá para 2011 fue de 0,2 por cada 1.000 habitantes
- El 47% de las viviendas que se producen en Bogotá son de origen informal (2006-2010). Estos barrios no cuentan con redes contra incendios (hidrantes) ni estaciones de Bomberos
- El 9,7% de las personas caminan al trabajo
- En su totalidad la basura de la ciudad se coloca en vertederos sanitarios

#### Infraestructura residencial – Bogotá, D.C.



- El tiempo promedio de viaje a la institución educativa primaria y el centro médico más cercano desde las comunidades de bajos ingresos es de 15 y 20 minutos, respectivamente
- Las municipalidades pueden utilizar fondos para inversiones en infraestructura. La financiación es casi exclusivamente vía crédito porque hay poca emisión de bonos

#### 4.5. RÉGIMEN REGULADOR

- La práctica de la planeación en Colombia se formaliza en la Constitución Política de 1991 y se reglamenta con la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo de 1994, la cual extiende la práctica de la planeación a los demás entes territoriales que se materializa en los Planes de Desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal. La sociedad civil participa a través del Consejo Territorial de Planeación y su aprobación se produce en el Concejo Distrital en la ciudad y el plan nacional de desarrollo en el congreso nacional
- En Colombia no hay restricciones a la movilidad residencial
- No obstante la no existencia de políticas, leyes o reglamentaciones que prohíban la negativa de arrendar o vender una propiedad a alguien por motivos de raza, religión, origen étnico, sexo o estado civil, en la práctica se identifican restricciones de naturaleza similar en el caso del mercado de arrendamientos. De otra parte, El índice de segregación residencial (ISR) muestra que en Bogotá los ricos y los pobres no se mezclan en el espacio urbano
- Tanto a nivel nacional como de la ciudad de Bogotá no se tienen restricciones que determinen máximos de pisos permitidos para nuevos edificios residenciales ni densidades poblacionales en las nuevas urbanizaciones
- Los procesos para cumplir con las reglamentaciones de vivienda no son onerosos, pero los trámites prolongados pueden implicar altos costos de transacción. En el trámite de obtención de un permiso de construcción el componente que representa un costo corresponde a la

expedición de la licencia, que se materializa en las expensas de la curaduría, relacionadas con los costos de construcción. En principio los trámites requeridos ante las entidades públicas son gratuitos

- Por ley las nuevas tierras residenciales deben ser terrenos urbanizados con disponibilidad de servicios públicos domiciliarios
- En Colombia existe la norma sismo resistente 2010 - NCR-10. La NSR-10 es una norma técnica encargada de reglamentar las condiciones con las que deben contar las construcciones con el fin de que la respuesta estructural a un sismo sea favorable. Fue promulgada por el Decreto 926 del 19 de marzo de 2010
- En general para las ciudades de Colombia, y en particular para Bogotá, el consumo de suelo urbanizado no resulta uniforme en el tiempo. En esta característica influye el comportamiento de la oferta (variable en términos de producción de unidades de vivienda), la demanda, el gasto público, la generación de suelo urbanizado, etc. La legislación colombiana (Ley 388 de 1997) permite los siguientes instrumentos de reajuste de tierras: derecho preferencial, desarrollo prioritario, enajenación voluntaria, expropiación (administrativa o judicial). La declaratoria de desarrollo prioritario se aplicó por primera vez en Colombia en la ciudad de Bogotá durante el pasado período administrativo (2008-2012) y en la actual administración se aplica por segunda vez con la resolución 1099 de julio de 2012. No obstante la existencia de suelo urbanizado, no existen planes para el desarrollo de este suelo al punto que resulta necesaria la aplicación de instrumentos como el de declaratoria de desarrollo prioritario, que obliga a los propietarios para que desarrollen este suelo
- En la edificación formal está reglamentado el funcionamiento de negocios en la vivienda y la combinación de usos del suelo. En la construcción informal se registra un alto nivel de actividad económica en las viviendas
- En Colombia existe un Régimen de Propiedad Horizontal vigente con la Ley 675 de 2001. : Régimen de Propiedad Horizontal. La Ley 3 de 1991, por su parte, señala que las Organizaciones Populares de Vivienda, OPVs, hacen parte del conjunto de entidades que integran el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, SINAVIS
- Las nuevas unidades para el arrendamiento no son controladas ni están restringidas. En Colombia existe libre generación de la oferta