



Asentamiento informal

Suelo urbano urbanizable

Proyecto VIS vivienda unifamiliar

Proyecto VIS vivienda multifamiliar

# Instrumentos de gestión del suelo y generación de vivienda de interés social (VIS) en el marco de la regulación colombiana. El caso de Bogotá D.C.

**ESTUDIANTE:** Gina María Cleves Vélez  
**DIRECTOR DE TESIS:** Rolando Biere Arenas

# Índice de la presentación

- ✓ Descripción del tema
  - Política de vivienda en Colombia
  - Ley 388 de 1997 (objetivos e instrumentos de gestión del suelo)
  - Vivienda de interés social en Bogotá
- ✓ Objetivo general
- ✓ Hipótesis
- ✓ Objetivos específicos
- ✓ Estado del arte (preliminar)
- ✓ Metodología
- ✓ Esquema general de trabajo
- ✓ Plan de desarrollo de las etapas
- ✓ Propuesta del índice de la tesis
- ✓ Bibliografía (preliminar)

# Marco de política de vivienda en Colombia

- ✓ Concepción **HIGIENISTA (1918-1942)**
- ✓ Concepción institucionalista **DE GESTIÓN ESTATAL EN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA (1942-1965)**
- ✓ Etapa de transición entre 1965 a 1972 que derivó en el periodo de las **CORPORACIONES DE AHORRO Y VIVIENDA (1971 a 1990)**. Fuerte participación del sector privado en la financiación tanto de la oferta como de la demanda.
- ✓ Con la promulgación de la **LEY 3 DE 1991**, se consolida el paradigma enfocado en los aspectos financieros tendientes a **SUBSIDIAR DE MANERA DIRECTA A LA DEMANDA Y RESTRINGIR LA ACCIÓN ESTATAL COMO GENERADOR DE VIVIENDA** (urbanizador o constructor), incluida la vivienda de interés social, bajo el supuesto que la oferta suficiente y en condiciones sería generada por el sector privado en una lógica de mercado.
- ✓ **2012** inician políticas tanto nacionales como de la Administración Distrital que **VUELVEN A PRIORIZAR LA GESTIÓN ESTATAL COMO PROMOTOR (no constructor) de oferta de vivienda social** por sobre la adjudicación de subsidios a la demanda.

*Entre tanto, en 1997 se expide la Ley 388 de 1997 ...*

# Objetivos de la Ley 388 de 1997 (no literales):

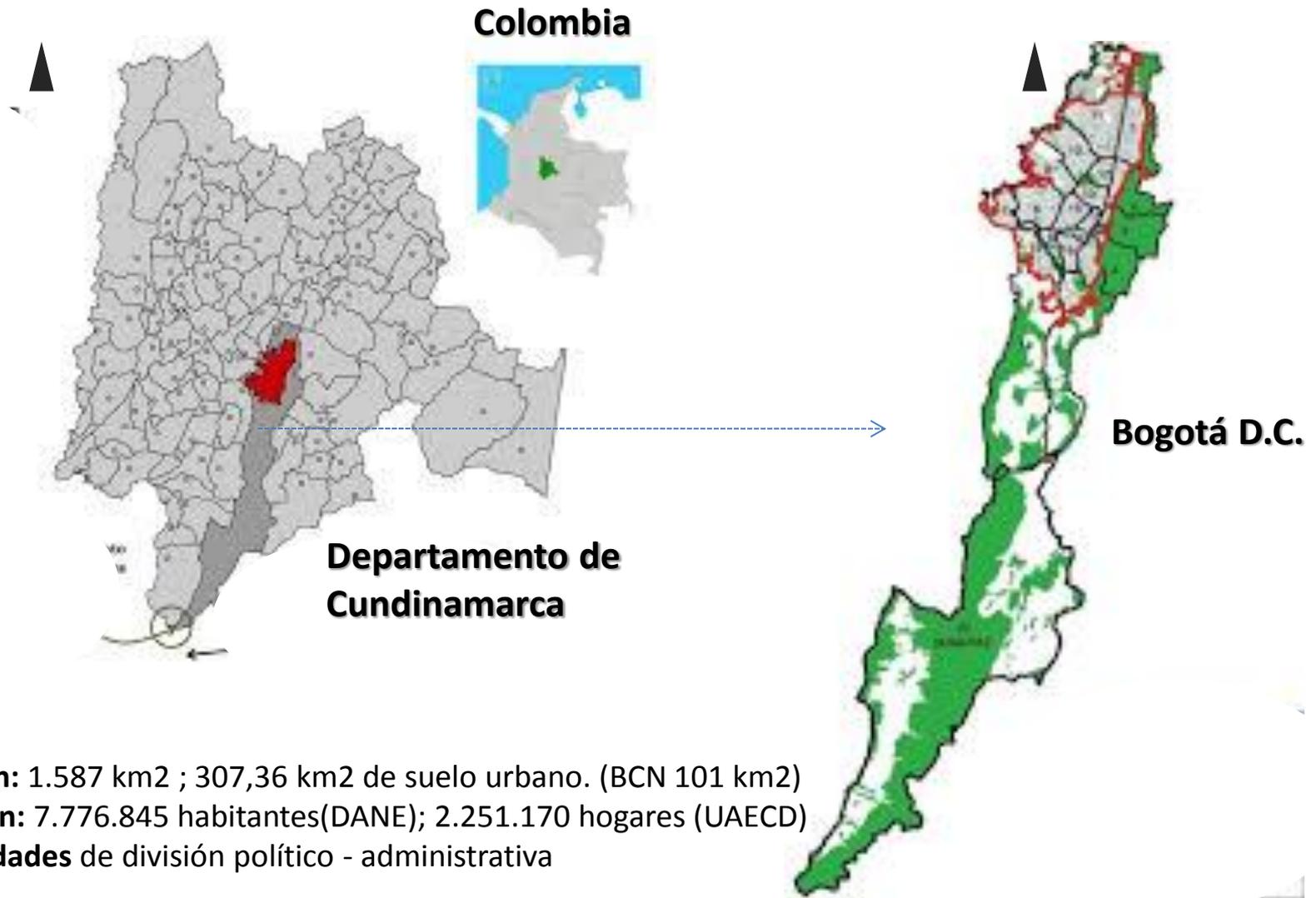
1. **ARMONIZAR Y ACTUALIZAR LEYES** (Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental).
2. Establecer **MECANISMOS QUE PERMITAN A LOS MUNICIPIOS (GOBIERNOS LOCALES) LA PROMOCIÓN DEL ORDENAMIENTO DE SU TERRITORIO, EL USO EQUITATIVO Y RACIONAL DEL SUELO**, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la **FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y PERMITA HACER EFECTIVOS LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES A LA VIVIENDA** y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.
4. Promover la **ARMONIOSA CONCURRENCIA** de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación...
5. Facilitar la ejecución de **ACTUACIONES URBANAS INTEGRALES**, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, organización y gestión de los municipios con la política urbana nacional...

# Instrumentos de gestión del suelo y financiación del desarrollo urbano previstos en la Ley:

1. Planes parciales
2. Unidades de actuación urbanística
3. Reajustes o integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes
4. Sistemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios
5. Derecho de preferencia, la declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la enajenación forzosa en pública subasta que de ellos se deriva
6. Procesos de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial
7. Bancos de tierras
8. Distintos mecanismos de participación Distrital en las plusvalías
9. Transferencia de derechos de construcción
10. Mecanismos de compensación, estímulo y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental.

***La ley brinda herramientas a las autoridades municipales para promover la generación de suelo para vivienda de interés social y su construcción.***

# Bogotá D.C. y la vivienda de interés social. Contexto



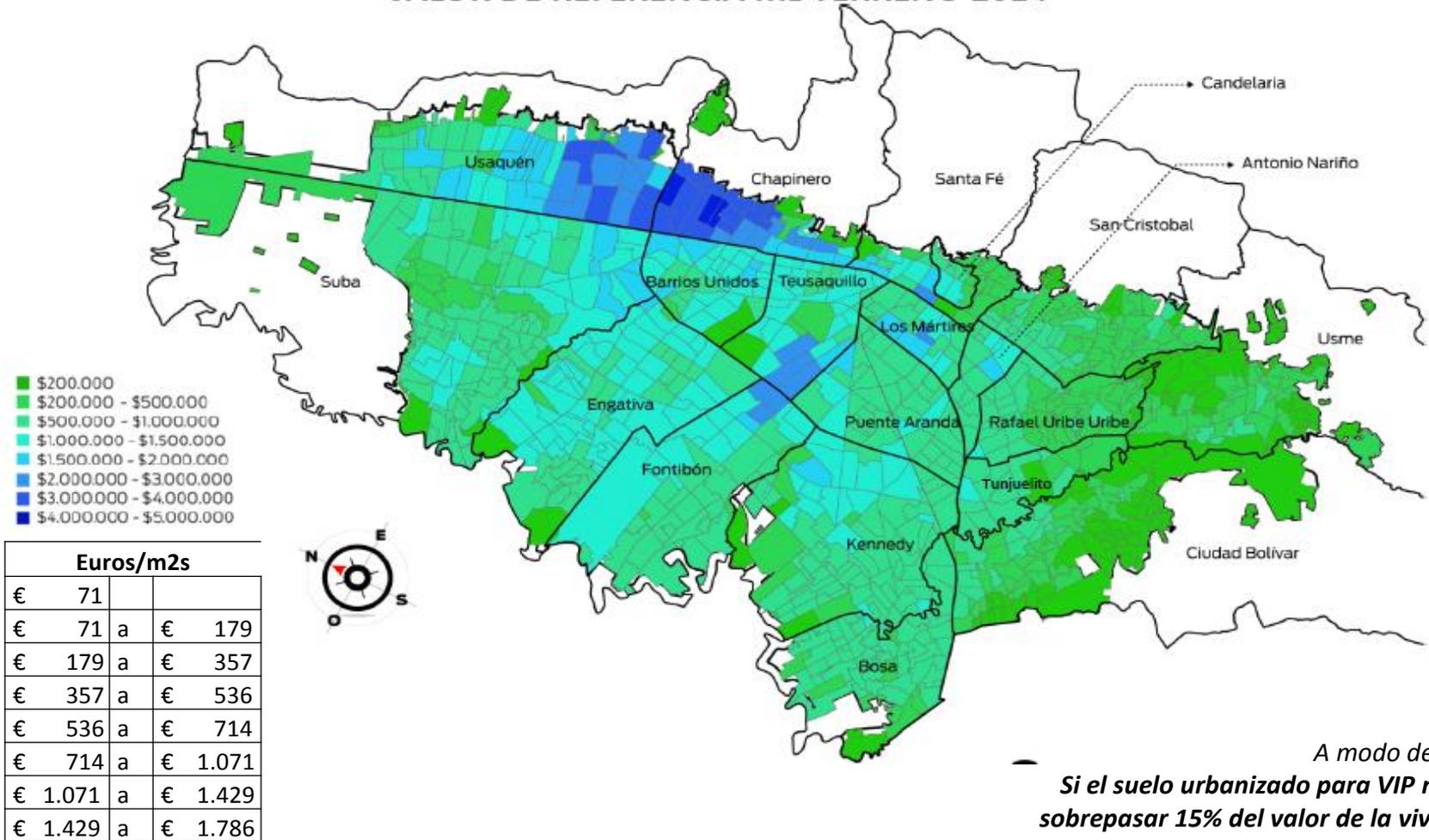
- ✓ **Extensión:** 1.587 km<sup>2</sup> ; 307,36 km<sup>2</sup> de suelo urbano. (BCN 101 km<sup>2</sup>)
- ✓ **Población:** 7.776.845 habitantes(DANE); 2.251.170 hogares (UAECD)
- ✓ **20 localidades** de división político - administrativa

# Bogotá D.C. y la vivienda de interés social. Contexto

CENSO INMOBILIARIO 2014

Fuente: UAEDC

## VALOR DE REFERENCIA M<sup>2</sup> TERRENO 2014



*A modo de reflexión:  
Si el suelo urbanizado para VIP no debería sobrepasar 15% del valor de la vivienda, no hay suelo en Bogotá para vivienda social pues todos los terrenos sobrepasarían los topes.*

# Déficit de vivienda en Bogotá D.C.

Estrato socioeconómico	Hogares en déficit		Déficit cuantitativo		Déficit cualitativo	
	Hogares	Porcentaje	Hogares	Porcentaje	Hogares	Porcentaje
Uno	47.710	27,1	26.764	15,2	20.947	11,9
Dos	139.648	16,4	65.708	7,7	73.940	8,7
Tres	51.593	6,5	21.701	2,7	29.892	3,8
Cuatro	1.690	0,8	390	0,2	1.300	0,6
Cinco	383	0,6	0	0,0	383	0,6
Seis	185	0,3	0	0,0	185	0,3
No informa - no responde <sup>1</sup>	16.837	81,8	1.967	9,6	14.871	72,2
<b>TOTALES</b>	<b>258.046</b>	<b>11,8</b>	<b>116.529</b>	<b>5,3</b>	<b>141.517</b>	<b>6,5</b>

Fuente: SDHT 2012

Fuente: DANE - SDP. Cálculos Subdirección de Información Sectorial - SDHT  
Metodología UN - HÁBITAT, ajustada 2007

p Datos preliminares

\*Datos expandidos con corte a junio

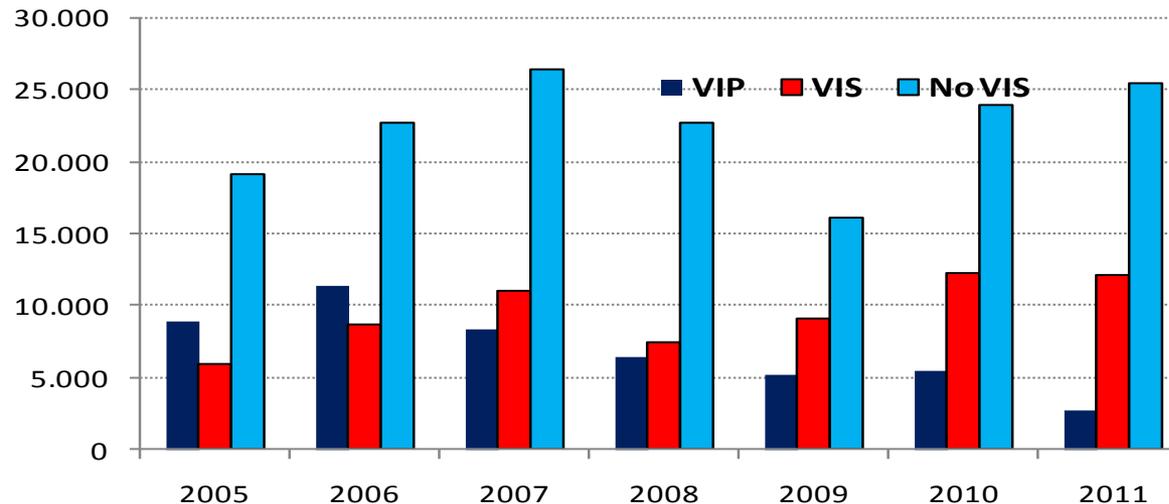
<sup>1</sup> Hogares que no informaron o no respondieron en que estrato socioeconómico se encuentra la vivienda

# Producción de vivienda en Bogotá D.C.

Entre 2005 y 2011 en promedio se habían iniciado 38.805 viviendas/año:

✓ Vivienda de Interés Prioritario -VIP	6.942	(18%)	} 16.434 viviendas sociales/año
✓ Vivienda de Interés Social - VIS	9.492	(24%)	
✓ No VIS	22.370	(58%)	

**Bogotá. Número de VIP, VIS y No VIS iniciadas  
2005 - 2011**



Fuente: DANE. Censo de Edificaciones

Fuente gráfico: SDHT



Asentamiento informal



Suelo urbano urbanizable

***Ante el significativo déficit habitacional de vivienda social en Bogotá D.C. y teniendo a la mano los instrumentos que estableció la Ley 388 de 1997 para ser utilizados por los municipios, cabe preguntarse acerca de la oportuna y eficaz implementación que la Administración Distrital ha hecho de estos instrumentos para la generación de suelo y vivienda de interés social en la ciudad.***

Proyecto VIS vivienda unifamiliar



Proyecto VIS vivienda multifamiliar



# Objetivo General

**EVALUAR LA OPORTUNIDAD Y EFICACIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO** previstos en la Ley 388 de 1997 y en el Plan de Ordenamiento Territorial para generar vivienda de interés social (VIS) **EN BOGOTÁ D.C.**, en el marco de las políticas distritales de vivienda.

# Hipótesis

A pesar de la insuficiente vivienda construida, así como de los retrasos en la implementación de ciertos instrumentos de gestión de suelo previstos en la Ley 388 de 1997 y en el Plan de Ordenamiento Territorial, éstos han sido el principal mecanismo para generación de vivienda de interés social en Bogotá, a partir de la entrada en vigencia de dicha Ley.

## Objetivos específicos

1. **DESCRIBIR Y ANALIZAR LO DISPUESTO EN LA LEY 388 DE 1997 Y EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ** en todos los aspectos que hacen referencia a cuestiones instrumentales y procedimentales de los instrumentos de gestión del suelo y vivienda de interés social (VIS).
2. Establecer el **ALCANCE DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE SUELO** como mecanismo de generación de suelo para vivienda de interés social.
3. Identificar y analizar los **INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO IMPLEMENTADOS EN BOGOTÁ CON LA FINALIDAD DIRECTA O INDIRECTA, DE GENERAR VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL**, a partir de la implementación de la Ley 388 de 1997, así como los principales elementos de estos procesos de implementación.
4. **ESTABLECER EL IMPACTO** que ha tenido la implementación de estos instrumentos de gestión de suelo **en la generación total de vivienda de interés social en Bogotá**, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997.

# Estado del arte (preliminar)

## Análisis y alcance de los instrumentos de gestión de suelo de la ley 388 de 1997:

- María Mercedes Maldonado en **“Instrumentos de gestión del suelo. Algunos elementos de contexto”** (Maldonado, 2000) reflexiona sobre los instrumentos de gestión de suelo y el rol del Estado en su utilización.
- María Cecilia Garcés en **“Una mirada sobre la aplicación de la Ley 377/97 en el país”** (Garcés, 2003), lo hace sobre las principales fallas en la aplicación efectiva de la reforma urbana.
- José Salazar en **“Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo”** publicado por el BID en **“Las ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia”** en 2010 describe el contenido y los instrumentos de la Ley 388 de 1997 y evalúa su aplicación general en el país en los 10 años de su vigencia.

## Implementación de estos instrumentos como herramienta de generación de suelo para vivienda de interés social:

- César García, César Henao y Martha Vaca en **“Instrumentos de gestión de suelo para vivienda de interés social en Colombia: Análisis de caso”** (2013) los autores analizan los instrumentos de gestión de suelo disponibles y utilizados en proyectos desarrollados por Metrovivienda en la localidad de Bosa en Bogotá D.C

# Estado del arte (preliminar)

- Daniela Simioni y Raquel Szalachman en ***“Producción y mejoramiento del acceso al suelo”*** publicado por la CEPAL profundizan sobre las políticas más exitosas para responder a la demanda social de acceso al suelo y para prevenir el fenómeno de la ocupación ilegal del suelo, identificando varios elementos determinantes en materia de instrumentos de intervención y regulación del suelo.
- Juan Carlos García Bocanegra en ***“Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín: Iniciativas públicas”*** describe y analiza experiencias, a su juicio muy relevantes, de gestión pública que aplicaron instrumentos de gestión de suelo en Medellín, Colombia.

## Implementación de los instrumentos en la ciudad de Bogotá en el marco de las políticas públicas de vivienda social de la ciudad:

- Carlos Alberto Torres en ***“Suelo urbano y vivienda social en Bogotá: Primacía del mercado y el sacrificio del interés general, 1990-2007”*** (2008) establece las relaciones existentes entre la disponibilidad de suelo urbanizable en la ciudad y su utilización para el desarrollo de vivienda social, evaluando sus normativas, agentes, dinámicas y antecedentes.
- María Teresa Sarmiento Rodríguez en ***“La vivienda de interés social en Bogotá: demanda vs déficit”*** (2007) quien como trabajo de grado analizó las *“Políticas de la administración nacional y distrital para desarrollar viviendas de interés social en Bogotá”* desde la perspectiva de la Política sobre Uso y Ocupación del Suelo Urbano y de Expansión y el de *“Política sobre la Construcción de Vivienda de Interés Social”*.

# Metodología

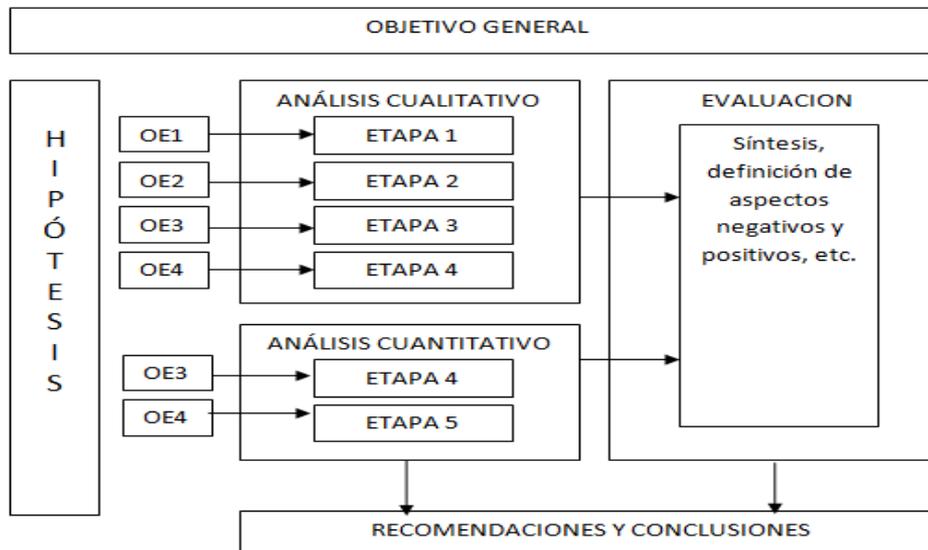
**Cualitativa:** análisis de normativas, actos administrativos o informes de gestión que reflejen las actuaciones del Congreso o del Gobierno Nacional para definir o reglamentar instrumentos de gestión del suelo, o del Gobierno Distrital para implementarlos. Entrevistas a (ex)funcionari@s de entidades competentes en la implementación.

**Cuantitativa:** recolección, organización y análisis de las cifras de producción de VIS a partir de 1998.

## Etapas

1. **Revisión de la Ley 388 de 1997 y del POT de Bogotá. Instrumentos de gestión del suelo:** definición, procedimientos para su implementación, competencias de implementación, etc.
2. **Revisión de la Ley 388 de 1997 y del POT de Bogotá. Vivienda de interés social (VIS):** definición, competencias, mecanismos para su generación y financiación, entre otros aspectos.
3. Análisis de cada instrumento de gestión del suelo para determinar su **potencial directo como generador de VIS.**
4. **Revisión y análisis de los procesos de implementación de los instrumentos de gestión del suelo por la Administración Distrital, en donde haya habido objetivos directos o indirectos de generación de vivienda e interés social.**
5. Identificación de **impacto de la VIS producida** mediante implementación de instrumentos de gestión del suelo frente al universo de VIS generada en el mismo periodo.

# Esquema general de trabajo



# Plan de Desarrollo de las etapas

	ETAPA 1	ETAPA 2	ETAPA 3	ETAPA 4	ETAPA 5	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
	Revisión de la Ley y del POT. Instrumentos de gestión	Revisión de la Ley y del POT. Vivienda de Interés Social	Análisis de instrumentos como generadores de suelo para VIS	Identificación y análisis de implementación de instrumentos en Bogotá D.C.	Análisis de impacto en la generación de VIS en Bogotá D.C.	
MARZO II	X	X				
ABRIL I	X	X	X	X		
ABRIL II			X	X		
MAYO I			X			
MAYO II			X	X		
JUNIO I				X		
JUNIO II				X		
JULIO I				X	X	
JULIO II				X	X	
AGOSTO I				X	X	
AGOSTO II					X	X

# Propuesta del índice de la tesis

- i. Resumen
- ii. Introducción
- iii. Estado el arte
- iv. Evolución histórica de la generación de vivienda en Colombia y Bogotá en el siglo XX
- v. Ley 388 de 1997. Un nuevo modelo de urbanismo, de formas de gestionar el suelo y de generar vivienda social en Colombia.
- vi. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Decreto 619 de 2000 y 469 de 2003; compilados en Decreto 190 de 2004), Una oportunidad para, desde lo público, promover un nuevo urbanismo y definir nuevas alternativas para generar vivienda social en la ciudad.
- vii. Los instrumentos de gestión del suelo de la Ley 388 de 1997 y su potencial como generadores de vivienda social.
- viii. Descripción y análisis de la implementación de los instrumentos de gestión de suelo y su relación con la generación de vivienda social en Bogotá.
- ix. Generación de Vivienda de Interés Social en Bogotá. Análisis concluyentes
- x. Bibliografía



# Bibliografía preliminar

1. GARCÉS, María Cecilia. *“Una mirada sobre la aplicación de la Ley 377/97 en el país”*. 2003 en Memorias Foro sobre Reforma Urbana y Desarrollo territorial: Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997. Abril 2003.
2. GARCÍA, César; HENAO, César; VACA, Martha. *“Instrumentos de gestión de suelo para vivienda de interés social en Colombia: Análisis de caso”*. Publicado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. 2013
3. GARCÍA, Juan Carlos. *“Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín: Iniciativas públicas”* en “Las ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia” publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. 2010.
4. MALDONADO, María Mercedes. *“Instrumentos de gestión del suelo. Algunos elementos de contexto”*. 2000. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/135755/M3-06-B-MariaMMaldonado-INSTRUMENTOS%20DE%20GESTION%20DEL%20SUELO-Bogota2000.pdf>
5. MALDONADO., María Mercedes, PINILLA, Juan Felipe, RODRÍGEZ, Juan Francisco, VALENCIA, Natalia. *“Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano”* publicado por el Lincoln Institute of Land Policy. 2006.
6. MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO. *“Colombia: cien años de políticas habitacionales”*. 2014.
7. SALAZAR, José. *“Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo”* en “Las ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia” publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. 2010.
8. SARMIENTO, María Teresa. *“La vivienda de interés social en Bogotá: demanda vs déficit”*. 2007.
9. SIMIONI, Daniela y Szalachman, Raquel. *“Producción y mejoramiento del acceso al suelo”* en “Primera Evaluación del Programa Regional de Vivienda Social y Asentamientos Humanos para América Latina y el Caribe” publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL de las Naciones Unidas. 2007.
10. TORRES, Carlos Alberto. *“Suelo urbano y vivienda social en Bogotá: Primacía del mercado y el sacrificio del interés general, 1990-2007”*. 2008.

# Gracias