

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

MARÍA JOSÉ HENAO PADILLA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C., 2011

“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”

Estudio de Caso

Presentado como requisito para optar al título de  
Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos  
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

María José Henao Padilla

Dirigido por:

Patricia Acosta Restrepo

Semestre II, 2011

*Nunca me han gustado las dedicatorias: pueden eliminar cualquier esperanza de credibilidad en un segundo.*

*Hoy entiendo porque las personas lo hacen.*

*No puedo dejar de dar las gracias a mi Mamá y a Carsu, sin ellas dos no habría podido terminar este trabajo; me dieron ánimos y té para sobrevivir todos los días*

*Tampoco lo habría logrado sin los recesos y las charlas de Juancho a media noche... mucho menos sin el apoyo solidario de Jairito en la recta final.*

*Sin embargo, no existe otra persona con la que pueda estar más en deuda:*

*Esto es para el “tijereto”, por mostrarme el impacto que tiene realizar acciones pequeñas pero constantes para que las personas puedan vivir mejor.*

*Gracias*

## AGRADECIMIENTOS

Quiero aprovechar este espacio para manifestar mi admiración por las personas que toman un minuto de su tiempo para transmitir, sin ningún tipo de interés, conocimientos y experiencias que han acumulado a través de los años en cada uno de los sectores que los ocupan. Mi más sincera gratitud a los siguientes entrevistados y asesores:

Ana Lilian Valencia, Gerente de proyectos, división de vivienda de Colsubsidio

Álvaro Vélez, Junta directiva CAMACOL y Gerente de Triada S.A.

Andrea Villamizar, Sala de ventas Amarilo

Carlos García, Gerente de proyectos Amarilo

César Augusto Henao, división MISN, MAVDT

Diana Puerta, Encargada temas de vivienda y desarrollo territorial UN-Hábitat

Javier Rodríguez, Gerente de planeación EKO

Jean- François Jolly, Profesor e Investigador Universidad Javeriana

Jorge Eduardo Henao, Director de obras VIS en Triada S.A.

Jorge Pacheco, Departamento de Estudios Económicos, CAMACOL

María Cristina Rojas, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

María Isabel Restrepo, Gerente de la Imprenta Nacional

María Virginia Casasfranco, Ex gerente Metrovivienda y consultora internacional en temas de vivienda

Martha Lucía Salazar, Asesora MISN, MAVDT

Milton Díaz, Ingeniero residente en Frailejón, Ciudad Verde

Natalia Bonilla, ICT, INURBE, Presidencia de la República y Oficina Nacional de Vivienda de Suecia

Olga Lucía Ceballos, Directora INJAVIU  
Sandra Baró Sfer, Gerente de proyectos Amarilo

Sandra Forero, Gerente CAMACOL Bogotá y Cundinamarca

Tayron Hernández, Contratista hidráulico en Ciudad Verde

William Alfonso, Profesor e Investigador en Gestión y Desarrollo Urbano.

Finalmente, quiero hacer un reconocimiento a mi directora, Patricia Acosta, por acompañarme y apoyarme desde el inicio de este proceso.

*“...El infierno de los vivos no es algo por venir; hay uno, el que ya existe aquí, el infierno que habitamos todos los días, que formamos estando juntos. Hay dos maneras de sufrirlo. La primera es fácil para muchos: aceptar el infierno y volverse parte de él hasta el punto de dejar de verlo. La segunda es arriesgada y exige atención y aprendizaje conjuntos: buscar y saber reconocer quién y qué, en medio del infierno, no es infierno, y hacer que dure, y dejarle espacio.”*

*Ítalo Calvino – Las Ciudades Invisibles.*

## CONTENIDO

|  | Pág. |
|--|------|
| INTRODUCCIÓN   | 1    |
| 1. PRODUCCION DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA  | 5    |
| 1.1.IMPORTANCIA DE LA VIVIENDA Y EL RETO DE PRODUCIRLA   | 5    |
| 1.2. EVOLUCIÓN DE LA POLITICA PÚBLICA DE VIVIENDA Y LA RESPUESTA DEL SECTOR PRIVADO DE LA CONSTRUCCION EN COLOMBIA | 9    |
| 1.3.PUNTOS DE PARTIDA PARA ABORDAR EL ESTUDIO  | 15   |
| 2. CASO DE ESTUDIO: LA MORFOGÉNESIS DE CIUDAD VERDE  | 19   |
| 2.1.CIUDAD VERDE: EL PROYECTO  | 22   |
| 2.1.1. Descripción general   | 22   |
| 2.1.2. Contexto Regional   | 24   |
| 2.1.3. Localización  | 26   |
| 2.1.4. Esquema de gestión  | 29   |
| 2.2. CIUDAD VERDE: EL PROCESO  | 32   |
| 2.2.1. Formulación   | 32   |
| a. Iniciativa  | 32   |
| b. Suelo   | 33   |
| c. Financiación  | 34   |
| 2.2.2. Ejecución   | 36   |

|  |    |
|--|----|
| a. Urbanismo y Construcción  | 36 |
| b. Cierre Financiero   | 37 |
| 2.3. CIUDAD VERDE: EL PRODUCTO   | 39 |
| 2.3.1. Resultados de la gestión en el proyecto   | 39 |
| a. Financiación  | 40 |
| b. Suelo   | 40 |
| c. Urbanismo   | 41 |
| d. Construcción  | 43 |
| 2.3.2. La tipología de una vivienda en Ciudad Verde  | 45 |
| 3. A PROPÓSITO DEL PROCESO DE PRODUCCION PRIVADA DE VIS: ESLABONES, FACTORES Y POLÍTICAS         | 50 |
| 3.1. EL PROCESO DE PRODUCCION FORMAL: HACIA LA MATERIALIZACION DE LA VIVIENDA SOCIAL EN COLOMBIA | 51 |
| 3.1.1. La vivienda como producto   | 54 |
| 3.2. FACTORES QUE INFLUYEN EN LA PRODUCCION PRIVADA DE VIS                                       | 56 |
| 3.2.1. Los factores más incidentes   | 58 |
| a. Tramites  | 58 |
| b. Costos de Construcción  | 58 |
| c. Escala  | 59 |

|  |    |
|--|----|
| d. Suelo   | 59 |
| e. Informalidad  | 59 |
| f. Capacidad de Ahorro   | 60 |
| g. Tasa de Interés   | 60 |
| h. No ser Sujeto de Crédito o Subsidio   | 60 |
| 3.3. LA COMPLEJIDAD Y LA SECTOTERRITORIALIDAD DE LA PPVIS  | 61 |
| 3.3.1. La complejidad de la PPVIS  | 61 |
| 3.3.2. La sectoterritorialidad de la PPVIS   | 64 |
| 4. CONCLUSIONES  | 69 |
| 4.1. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL (VIS) | 73 |

## BIBLIOGRAFÍA

## ANEXOS

## LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

|  | Pág. |
|--|------|
| Tabla 1. Algunos datos de referencia sobre la vivienda en Colombia                               | 5    |
| Gráfico 1. Imaginarios vs. responsabilidades de los estados en materia de vivienda               | 7    |
| Gráfico 2. Disyuntiva del papel estatal  | 11   |
| Gráfico 3. Balance entre la oferta y la demanda de producción de vivienda por rangos 1997 – 2008 | 12   |
| Tabla 2. Déficit habitacional en Colombia  | 13   |
| Gráfico 4. Evolución de la intervención estatal y su política en materia de VIS                  | 14   |
| Gráfico 5. Ficha técnica de Ciudad Verde   | 21   |
| Gráfico 6. Usos del suelo en Ciudad Verde  | 23   |
| Gráfico 7. Comparativo tiempos de generación de suelo  | 24   |
| Gráfico 8. Hogares en déficit Bogotá y Soacha  | 25   |
| Plano 1. Contexto de Ciudad Verde  | 27   |
| Plano 2. Conectividad con la región  | 28   |
| Plano 3. Unidades de ejecución   | 30   |
| Gráfico 9. Observaciones del municipio y repercusiones del proyecto                              | 35   |
| Gráfico 10. Síntesis de los factores que moldearon Ciudad Verde                                  | 39   |
| Gráfico 11. Conformación del área de planificación   | 42   |
| Gráfico 12. Índices de edificabilidad  | 44   |

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 13. Localización del proyecto Frailejón                                   | 46 |
| Gráfico 14. Componentes del precio de la VIP proyecto frailejón                   | 47 |
| Imagen 1. El hecho físico   | 49 |
| Gráfico 15. Proceso de producción privada de VIS en Colombia                      | 53 |
| Gráfico 16. Los componentes del precio de la vivienda y su peso en el costo final | 55 |
| Gráfico 17. Factores que inciden en la producción privada de VIS en Colombia      | 57 |
| Gráfico 18. Cuellos de botella desde la oferta y la demanda                       | 58 |
| Gráfico 19. Políticas públicas y privadas relacionadas con la VIS                 | 63 |
| Gráfico 20. Retroalimentación de la PPVIS   | 65 |
| Tabla 3. Los instrumentos sectoterritoriales                                      | 66 |
| Gráfico 21. Síntesis de los instrumentos sectoterritoriales                       | 68 |
| Tabla 4. Factores internos y externos que moldearon CV                            | 70 |

## GLOSARIO

**Bonos hipotecarios:** “Títulos valores de contenido crediticio, emitidos directamente por los establecimientos de crédito, que tienen como finalidad exclusiva obtener liquidez para poder cumplir con nuevos contratos de crédito para la construcción de vivienda y su financiación a largo plazo. Estos títulos valores se encuentran respaldados por un activo: los créditos hipotecarios, propiedad del establecimiento de crédito acreedor y, a su vez, emisor de los bonos hipotecarios”<sup>1</sup>.

**Descalce:** “El descalce se da en las operaciones de crédito hipotecario de largo plazo, cuando se usan recursos captados a corto plazo para financiar colocaciones de largo plazo”<sup>2</sup>.

**Findeter:** La Financiera de Desarrollo Territorial S.A., es una sociedad anónima del orden nacional, constituida con la participación exclusiva de entidades públicas, sometida al régimen previsto para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Es una Entidad de redescuento, creada por el Gobierno Nacional, para financiar las iniciativas de inversión que contribuyan al desarrollo de las comunidades y promuevan el progreso del país.<sup>3</sup>

**Fondeo:** “es la operación mediante la cual los intermediarios, se proveen de liquidez con el fin de lograr una mayor cobertura crediticia”<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver Medina, Yamile Angélica. “Beneficios Tributarios del sector de la construcción”, 2007. p. 6.

<sup>2</sup> Ver Giraldo, Fabio (et al). *La microfinanciación de la vivienda. Hacia la configuración de un nuevo sistema habitacional*, 2006. p. 79.

<sup>3</sup> Comparar Financiera de Desarrollo Territorial-Findeter. Tema de búsqueda: (Naturaleza Findeter), 2011. Consulta electrónica.

<sup>4</sup> Ver Giraldo. *La microfinanciación de la vivienda. Hacia la configuración de un nuevo sistema habitacional*. p. 20.

**Fonvivienda:** El Fondo Nacional de Vivienda, 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.<sup>5</sup>

**Leasing:** Contrato de arrendamiento financiero con opción de adquisición, en el cual la compañía de leasing compra el activo y lo entrega al cliente en calidad de arrendamiento financiero durante un plazo pactado. El cliente paga un canon periódico de arrendamiento financiero por el uso y goce del activo. Al final del contrato, el cliente tiene la facultad de adquirir el activo por un porcentaje de su costo inicial (opción de adquisición), establecido desde el principio.<sup>6</sup>

**Redescuento:** “Toda operación en virtud de la cual FINDETER entrega recursos a un establecimiento de crédito o a una entidad debidamente autorizada por la ley para intermediar, con el objeto de que financien operaciones de crédito y de leasing a cambio de la cesión de garantías suficientes”<sup>7</sup>.

**Títulos hipotecarios:** “...títulos valores que pueden ser de participación y contenido crediticio, emitidos por medio de procesos de titularización llevados a cabo por los establecimientos de crédito y otras entidades que generen crédito hipotecario como cooperativas de empleados, fondos de empleados, Fondo Nacional del Ahorro, entre otros”<sup>8</sup>. Los otorgantes del crédito venden la cartera a una sociedad titularizadora, cuyos activos serán las hipotecas y los pasivos, los títulos”<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Comparar Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- MAVDT. Tema de búsqueda: (Fonvivienda), 2011. Consulta electrónica.

<sup>6</sup> Ver Findeter. Tema de búsqueda: (Glosario). Consulta electrónica.

<sup>7</sup> Ver Findeter. Tema de búsqueda: (Glosario). Consulta electrónica.

<sup>8</sup> Ver Medina. “Beneficios Tributarios del sector de la construcción”, p.6. Documento electrónico.

<sup>9</sup> Comparar Medina. “Beneficios Tributarios del sector de la construcción”, p.6. Documento electrónico.

## **SIGLAS Y ABREVIACIONES**

**CAMACOL:** Cámara Colombiana de la Construcción

**CV:** Ciudad Verde

**DTS:** Documento Técnico de Soporte

**EAAB:** Empresa de Acueducto y Alcantarillados de Bogotá

**FONVIVIENDA:** Fondo Nacional de Vivienda

**MAVDT:** Ministerio de ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial

**MISN:** Macroproyecto de Interés Social Nacional

**MISNCV:** Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo

**POT:** Plan de Ordenamiento Territorial

**PP:** Política Pública

**PPs:** Políticas Públicas

**PPVIS:** Política Pública de Vivienda de Interés Social

**SFV:** Subsidio Familiar de Vivienda

**SMMLV:** Salario Mínimo Mensual Legal Vigente

**SPC:** Sector Privado de la Construcción

**SPr:** Sector Privado

**VIP:** Vivienda de Interés Prioritario

**VIS:** Vivienda de Interés Social

**ZMPA:** Zonas de manejo y protección ambiental

## INTRODUCCIÓN

La ciudad latinoamericana refleja dos formas de producir lo urbano: formal e informal. Lo informal es el resultado de que no se produzca suelo urbanizado que permita que las personas con menores ingresos tengan acceso a la vivienda en entornos adecuados...ese es el origen de las periferias.

La gran lección de ese proceso ha sido que dejar sin atender esa demanda genera problemas sociales y económicos importantes; además, a menudo implica que haya poblaciones viviendo en condiciones que propician un riesgo para su vida. La magnitud del problema y su impacto en el desarrollo humano han hecho de este un reto de desarrollo en la región.

En Colombia, estudios de Economía Urbana Ltda. indican que para 2010 la vivienda de origen informal tiene una participación del 58% en el “stock” total del país. De acuerdo con el DANE, existe un déficit cuantitativo de 1’307.757 viviendas, mientras que 2’520.298 se encuentran en mal estado<sup>10</sup>; todo esto sin contar con las cerca de 730.000 familias afectadas que deja la reciente ola invernal en el país.<sup>11</sup>

Para poder garantizar que los hogares en déficit y las familias que se suman anualmente,<sup>12</sup> la mayoría con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos, puedan tener una vivienda digna, sana y segura, tendrían que producirse por lo menos 280.000 unidades habitacionales anuales, siendo el máximo histórico de producción 152.000 soluciones en 2007.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup>El déficit cuantitativo “estima 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. El cualitativo 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 por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven”. Ver Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. “Censo 2005, calidad de vida, ficha metodológica déficit de vivienda”, 2005. pp.2-3. Documento electrónico.

<sup>11</sup> Comparar Colombia Humanitaria. “La emergencia en cifras”, 2011. Documento electrónico.

<sup>12</sup> Para el período 2009-2017 se espera que en las trece áreas metropolitanas se sumen cerca de 236.000 hogares anualmente, de los cuales casi una tercera parte percibirá ingresos inferiores a 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Comparar Cámara Colombiana de la Construcción-CAMACOL. “Hacia un política de vivienda de largo plazo”, 2009. pp.2-3. Documento electrónico

<sup>13</sup> Comparar CAMACOL. “Hacia un política de vivienda de largo plazo”, pp.2-3. Documento electrónico.

¿Por qué se ha llegado a este punto? Porque la vivienda digna y segura en el actual modelo de política pese en ser un bien meritorio, se traza en condiciones de mercado, que tiende a ser objeto de especulación y competencia, lo cual genera exclusión. En tanto existen múltiples factores que hacen poco atractivo para el sector privado de la construcción (SPC)<sup>14</sup> emprender proyectos para atender la demanda, las familias terminan siendo las más afectadas.

Este estudio propone establecer cuáles son los posibles factores que determinan actualmente la producción privada de Vivienda de Interés Social (VIS)<sup>15</sup> en Colombia, para con ello entender qué es lo que obstaculiza la consecución de más y mejores soluciones habitacionales.

Se parte de la base que los actores y las reglas de juego moldean los procesos de transformación del territorio y por ende, los resultados físicos que de allí se derivan son el efecto de las relaciones, acuerdos ó desacuerdos logrados. Para poder entender el proceso de producción de VIS, se propuso revisar un proyecto en concreto y a partir de su análisis comprender cuáles son las Políticas Públicas (PP)<sup>16</sup> y los actores, que con su participación en la generación de vivienda de bajo costo dan forma al producto final: la vivienda.

Con base en la asesoría de varios expertos,<sup>17</sup> se escogió el Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde, localizado en el municipio de Soacha, Cundinamarca. Éste proyecto fue seleccionado por ser de gran escala, de gestión netamente privada y porque llega a los grupos base. No obstante, en el curso de la investigación, se decidió que debido a la estructura en que se organiza y ejecuta el proyecto, los datos utilizados en algunos de los componentes serían los de la primera etapa, por ser ésta, la que para nuestro periodo de análisis, se encontraba en ejecución.

---

<sup>14</sup> En adelante SPC.

<sup>15</sup> En adelante VIS.

<sup>16</sup> En adelante PP.

<sup>17</sup> Ana Lilian Valencia, Gerente de Proyectos en la división de vivienda de COLSUBSIDIO; Álvaro Vélez, miembro de la junta directiva de CAMACOL Nacional; y Sandra Forero, Gerente de la regional Bogotá y Cundinamarca de CAMACOL.

El criterio para escoger el periodo en el cual se estudió el caso, 2007-2010, fue la expedición del Decreto 4260 de 2007, el cual reglamentó la figura de los Macroproyectos establecida en el Artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, momento en el cual, inició el proceso de gestión de Ciudad Verde; por cuestiones metodológicas y teniendo en cuenta que éste es un proyecto en desarrollo, la fecha de corte fue el año inmediatamente anterior a la presentación de este estudio.

Para el desarrollo de la investigación, se revisaron fuentes secundarias oficiales, textos académicos e institucionales y documentos técnicos de soporte. Se realizaron salidas de campo al proyecto y se asistió a diferentes discusiones sobre temas relacionados con la vivienda como foros, talleres y seminarios académicos, del gremio de la construcción y de organismos internacionales.

Además, se recogió y validó la información mediante la entrevista de algunos actores, para lo cual se buscó una gama amplia de expertos, cada uno con una aproximación distinta a la dinámica de la producción de vivienda, que abarcan desde el sector público y la academia, hasta organismos internacionales y constructores. Los anteriores aportaron sus conocimientos para la consolidación de un panorama general sobre lo que finalmente se buscaba, teniendo en cuenta el alcance y el carácter cualitativo de este trabajo: entender los factores que motivan las acciones e inacciones de los agentes, los cuales repercuten en la brecha que existe entre la demanda y la oferta formal de vivienda.

El presente informe se estructuró en cuatro capítulos. En el primero, “Producción de Vivienda de Interés Social (VIS) en Colombia”, el lector encontrará un breve recuento de qué es la vivienda, por qué es importante, por qué se constituye como un bien público de difícil consecución y el reto que eso implica. Luego, encontrará una síntesis de la evolución de la PP de vivienda y un panorama de la participación del sector privado (SPr)<sup>18</sup> en la producción de vivienda de bajo costo. Posteriormente podrá observar la exposición de los puntos de partida conceptuales mediante los cuales se abordó el caso de estudio.

---

<sup>18</sup> En adelante SPr.

Las características principales del proyecto se exponen en el segundo capítulo, “Caso de estudio: la morfogénesis de Ciudad Verde”. A través de la revisión de su proceso de gestión se describe cuáles fueron los factores, políticas y agentes que incidieron en el proceso productivo, los cuales en el camino fueron dando forma al producto final. Esto permitirá ver que tan difícil es producir VIS en Colombia.

En el tercer capítulo, “A propósito del proceso de producción privada de VIS: eslabones, factores y políticas”, se analizan las fases del proceso de producción de VIS que culminan en la materialización de la vivienda. En él se identificaron los factores que más inciden en cada etapa y los instrumentos sectoriales creados desde la PP que bien estimulan o desincentivan al sector y que hacen de la VIS un bien necesario, pero costoso.

En el último capítulo, se plantean algunas reflexiones sobre la actual concepción de la vivienda social en Colombia y sobre la necesidad de retomar algunas tareas pendientes que tiene el Estado y la sociedad en esta materia, necesarias para garantizar la vivienda digna a todos los colombianos. Se espera que estas reflexiones permitan valorar la importancia de la vivienda y el desafío que supone para todos aquellos que trabajan en temas urbanos.

## 1. PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA

La problemática habitacional es fundamentalmente económica: las familias no cuentan con suficientes ingresos para acceder a este bien en condiciones de mercado, y el mercado por su parte, no produce suficientes unidades de bajo costo para atender a las familias.

Debido a la importancia que tiene para el bienestar de las personas, el tema de la vivienda para los hogares de menores ingresos, se ha convertido en uno de los retos más importantes para la gestión del desarrollo urbano; es por ello que se experimenta a través de la PP.

En Colombia la PP ha tenido varios enfoques. El más reciente ha buscado involucrar al sector privado en la producción de VIS, sin embargo, no ha tenido el impacto requerido, pues para los hogares con ingresos más bajos, aún es muy difícil acceder a una vivienda adecuada. A continuación se presentarán los puntos de partida para abordar el caso de estudio que nos permitirá entender por qué se presenta esta dificultad.

**Tabla 1. Algunos datos de referencia sobre la vivienda en Colombia**

|   |
|---|
| El 76,4% de la población cuenta con ingresos menores a 4 SMMLV                                |
| El 47% de la población cuenta con ingresos menores a 2 SMMLV                                  |
| En las familias con ingresos menores a 2 SMMLV solo se cubre el 30% de la demanda de vivienda |
| El 70% de la demanda VIS es informal  |
| Actualmente la producción de vivienda cubre el 60% del crecimiento anual de los hogares       |

Fuente: Elaborado por la autora del presente Estudio de Caso con base en: Pinto, Marta Helena. "Propuesta para la nueva política habitacional", 2010. Documento Electrónico; Departamento Nacional de Planeación. "Conpes 3583 de 2009". Documento Electrónico; y Departamento Nacional de Planeación "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014", 2010. Documento Electrónico.

### 1.1. IMPORTANCIA DE LA VIVIENDA Y EL RETO DE PRODUCIRLA

La noción de desarrollo humano definida por Amartya Sen y adoptada por las Naciones Unidas se funda en la "construcción y disfrute" de una vida larga y saludable, con acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para un nivel de

vida decente.<sup>19</sup> Lo anterior se convierte en un aspecto crítico cuando se aborda la problemática de la vivienda en la medida en que “no sólo el derecho al desarrollo humano sostenible se facilita con la garantía del derecho a la vivienda digna y el derecho a la ciudad...sino que constituyen el mecanismo y la estrategia más expedita para la consecución del mismo”<sup>20</sup>.

Esto se debe a que la vivienda es el refugio donde las personas y las familias “suplen una serie de necesidades básicas como habitación, seguridad, reproducción, descanso e integración, y donde se generan las condiciones necesarias para crear, mantener y desarrollar los lazos sociales”<sup>21</sup>. Es por lo anterior que la vivienda puede catalogarse como uno de los elementos de mayor importancia en la conformación de los asentamientos humanos.

No obstante, la vivienda no es un bien “convencional”: tiene un precio que fácilmente representa más de treinta veces el ingreso mensual de una familia colombiana,<sup>22</sup> por lo anterior, una proporción importante de la población no puede acceder a una en el mercado formal.

La solución para ellas es el arrendamiento, la cohabitación, el hacinamiento y la adquisición o construcción de soluciones de naturaleza informal, localizadas en suelos no aptos para la urbanización como lo son las zonas de protección ambiental, las áreas en riesgo y los sectores sin accesibilidad, que generan entornos inadecuados los cuales a su vez, propician desventajas, inseguridad, riesgo a la salud y la vida humana, y menores niveles de productividad.

El impacto socioeconómico es tan alto para estas familias, que la vivienda de bajo costo se ha constituido en una preocupación de interés público y en consecuencia, en un asunto de Estado, objeto de PP. Sin embargo, más allá de esto, la vivienda cumple las características de un bien público que debe ser garantizado por el

---

<sup>19</sup> Comparar Giraldo, Fabio (et al.). *Urbanización para el desarrollo humano. Política para un mundo de ciudades*, 2009. p. 46.

<sup>20</sup> Ver Giraldo, “*Urbanización para el desarrollo humano. Política para un mundo de ciudades*.” p. 47

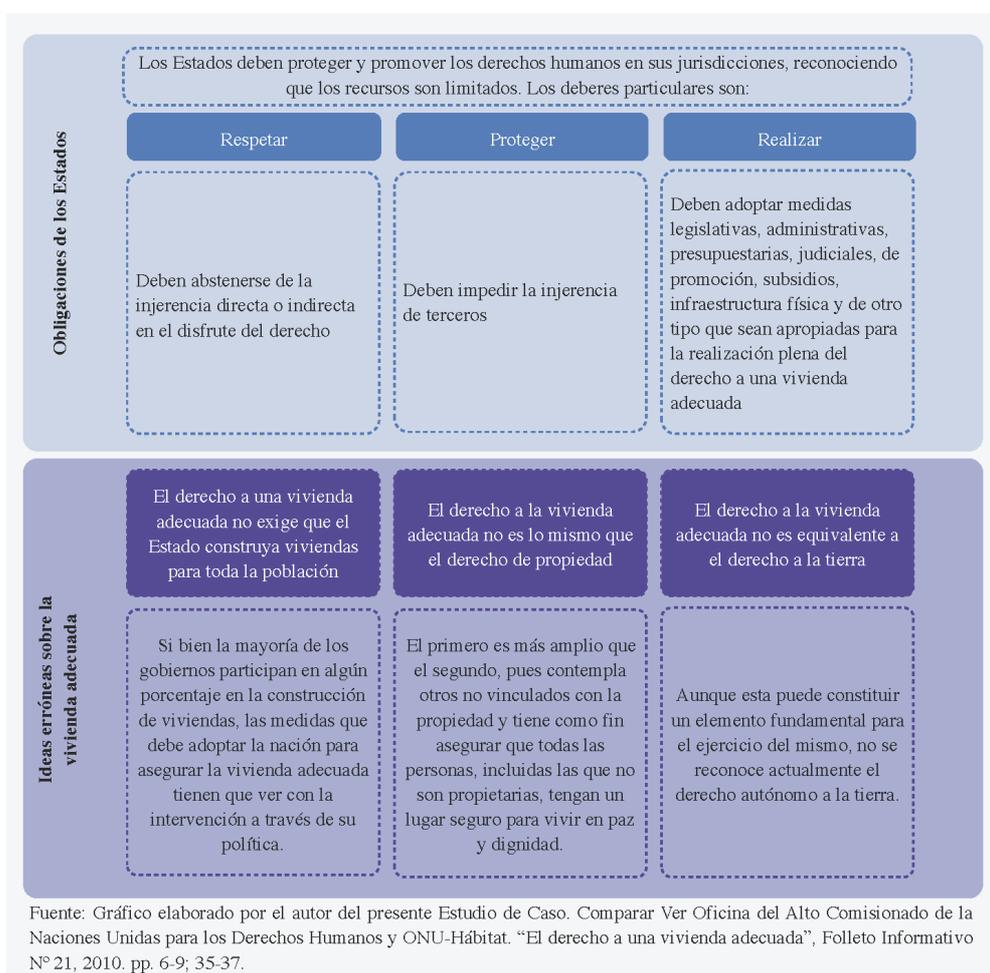
<sup>21</sup> Ver Alcaldía Mayor de Bogotá- Metrovivienda. Tema de búsqueda: (Oferta de Vivienda de Interés Social en Bogotá), 2010. Consulta electrónica.

<sup>22</sup> Comparar Giraldo, Fabio. “Taller de expertos realizado en el marco del Informe del Estado de las Ciudades de Colombia”, 2011.

Estado en tanto es necesario para las condiciones de una vida digna y el mercado no la produce.

Renard afirma que para garantizar los bienes públicos que nunca serán suministrados en condiciones normales por el mercado, se hace necesaria la aplicación de un conjunto de instrumentos que permitan asegurar su producción;<sup>23</sup> esto implica un desafío para el Estado quien teniendo en cuenta sus responsabilidades de “respetar, proteger y realizar”<sup>24</sup>, debe intervenir a través de la PP.

### Gráfico 1. Imaginarios vs. Responsabilidades de los Estados en materia de vivienda



<sup>23</sup> Comparar Renard, Vincent. “Objetivos e instrumentos para la gestión de la tierra urbana”. En *Desarrollo Urbano Futuro*, 1994. p.331.

<sup>24</sup> Ver Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU-Hábitat. “El derecho a una vivienda adecuada”, Folleto Informativo N° 21, 2010. pp. 35-36.

En Colombia se ha abordado el problema habitacional de distintas maneras. Para el periodo de estudio, la PP de Vivienda de Interés Social (PPVIS)<sup>25</sup> fue la respuesta Estatal para garantizar el acceso a la vivienda digna de los hogares que no pueden adquirirla en el mercado, es decir, a aquellas familias que cuentan con ingresos totales mensuales menores a cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV)<sup>26</sup>, las cuales representan algo más del 76%<sup>27</sup> de los colombianos.

Dentro de la PPVIS es posible encontrar dos tipos de soluciones, la VIS propiamente dicha y la Vivienda de Interés Prioritario (VIP)<sup>28</sup>, que se destina a los grupos más necesitados dentro de esa población, es decir, aquellos que cuentan con ingresos de hasta 2 SMMLV.

El precio máximo de venta de las anteriores se encuentra restringido por una noción económica de “topes”<sup>29</sup> y para acceder a ellas, el hogar debe demostrar un cierre financiero que se soporta mediante un ahorro previo, un crédito hipotecario y el SFV. Su producción, debido al cambio que ha existido en el modelo de intervención estatal que se describirá a continuación, no es responsabilidad única del sector público.

---

<sup>25</sup> En adelante PPVIS.

<sup>26</sup> En adelante SMMLV.

<sup>27</sup> Ver DANE EIG 2008 en Pinto de De Hart. “Propuestas para la nueva política habitacional”. Documento Electrónico. p. 10.

<sup>28</sup> En adelante VIP.

<sup>29</sup> El artículo 91 de la Ley 388 de 1997 establece que el precio máximo será determinado en cada Plan Nacional de Desarrollo. Para el periodo de análisis, 2007-2010, el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, estipuló que el valor máximo de la Vivienda de Interés Social era de 135 SMMLV y el valor máximo que la Vivienda de Interés Prioritario era de 70 SMMLV. Para el año 2010, el salario mínimo legal tenía un monto \$515.000, por lo cual, los precios de la VIS oscilaron entre \$69’525.000 y \$36’050.000. Tomando la tasa de cambio promedio de 2010 que establece el Banco de la República, \$1,897 por dólar, encontraríamos que las viviendas de ese periodo tuvieron un tope entre 36.649,7 y 19.003,6 USD.

## 1.2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA Y LA RESPUESTA DEL SECTOR PRIVADO DE LA CONSTRUCCIÓN EN COLOMBIA

La PP refleja el paradigma de pensamiento y la manera de abordar *situaciones problemáticas* en un momento dado en la historia. En el ámbito habitacional, Colombia ha tenido una evolución en términos conceptuales y operativos, parecida a un movimiento pendular: durante la mayor parte del siglo XX el Estado suplió la vivienda de manera centralizada a través de instituciones como el Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial, los cuales se encargaban de todo el espectro de la cadena productiva, desde la otorgación de créditos y subsidios, hasta la construcción y asignación de las unidades habitacionales. Paralelamente, el sector inmobiliario operó como parcelador de nuevos suelos para estratos altos, mientras que la urbanización informal combinó procesos de invasión y mercado pirata de tierras.<sup>30</sup>

Apoyado en instrumentos como la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV), durante los setenta se le asignó a la construcción de vivienda el papel de sector líder para fomentar el desarrollo económico del país, canalizando esfuerzos y recursos al sector mediante el subsidio a la oferta, sin embargo, éste se focalizó en la producción de barrios para las clases media y alta de las ciudades mayores.<sup>31</sup> En este periodo la provisión de vivienda fue insuficiente para las clase baja, pues no tuvo en cuenta los “elevados ritmos de crecimiento de la población y las intensas migraciones de la población rural a sectores urbanos”<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Comparar Cortés, Rodrigo y Del Castillo, Juan C. “La planeación urbana frente a las nuevas formas de crecimiento físico de la ciudad” En *Desarrollo Urbano Futuro*, 1994. p.204.

<sup>31</sup> Comparar Cortés y Del Castillo, “La planeación urbana frente a las nuevas formas de crecimiento físico de la ciudad”. p.207.

<sup>32</sup> Ver Held, Günther. “Políticas de Vivienda de Interés Social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia”, 2000. p. 10. Documento electrónico.

Lo anterior generó un cuestionamiento sobre la eficiencia del sistema, razón por la cual, se empezó a dar en los ochenta un proceso de “desmonte” de la intervención Estatal, ligado a la descentralización política, fiscal y administrativa. A partir de ese momento, el SPC asumió un papel protagónico en la generación de vivienda masiva y el sector público tomó un rol regulador: bajo una premisa de eficiencia que se podría lograr con la actuación del primero, se camufló un Estado incapaz de cumplir con sus deberes. La consecuencia de esto fue el “boom” de la utilización de PP,<sup>33</sup> en tanto el sector público central debía olvidarse de proveer ciertos servicios públicos de manera directa, para pasar a controlar las condiciones para que se suministraran.

En los años noventa, se consolidan estas transformaciones por dos razones fundamentales. En primer lugar, el proceso de apertura económica que vive el país transforma la banca de desarrollo en banca múltiple, eliminando el papel de sector líder que solía tener la construcción y por ende, los privilegios que recibía.<sup>34</sup>

En segundo lugar, se adopta en 1991 la Constitución Política que le otorga a la vivienda el carácter de bien meritario, en donde el Estado solo garantiza las condiciones para que el bien público se provea, dejando toda la responsabilidad al SPr. En este mismo año ya se había adoptado el sistema de subsidio a la demanda, particularmente con el SFV, para que las personas con menores ingresos pudieran acceder a una vivienda en condiciones de mercado; es en este momento en el cual se puede empezar a hablar de una verdadera PP de VIS en el país.

Esta situación le impuso una disyuntiva a la gestión estatal:<sup>35</sup> el Estado Social de Derecho debe velar por los derechos de la ciudadanía, pero al asumir el papel facilitador depende de la actuación de terceros para poderla cumplir; es por ello que ha creado una serie de incentivos como el descuento en las expensas de las

---

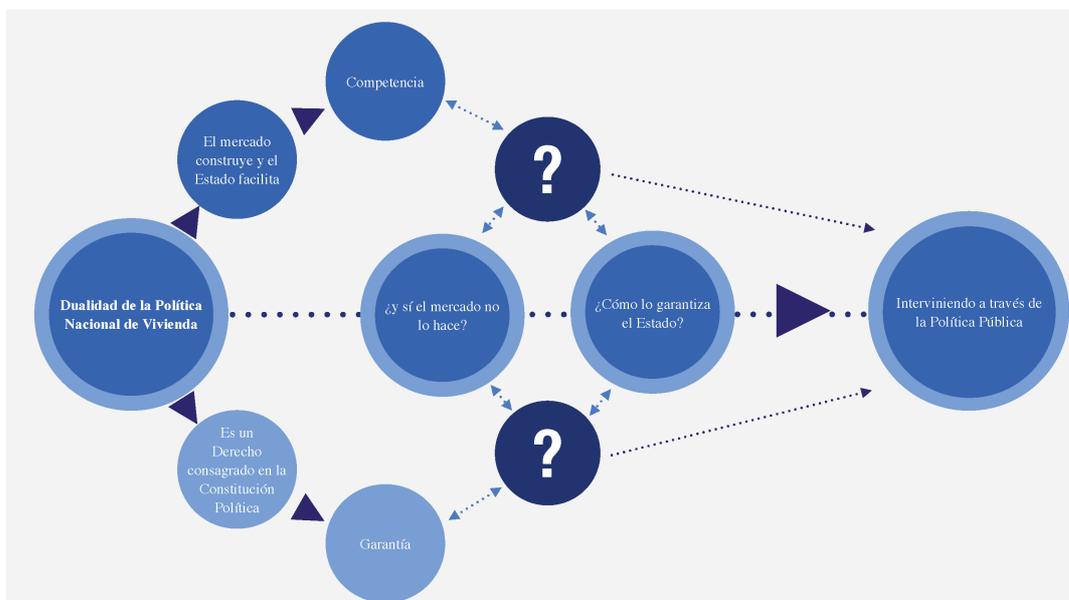
<sup>33</sup> Comparar Ibáñez, David Andrés. Departamento Nacional de Planeación-DNP. “Guía sobre Diseño y Tipos de Evaluación”. p.2.

<sup>34</sup> Comparar Bateman, Alfredo; Ferrari, Cesar y Giraldo, Fabio. *Hábitat y el desafío de las microfinanzas*, 2008. pp. 55-56.

<sup>35</sup> Comparar Casasfranco, María Virginia y Arcos, Oscar. *10 años de Metrovivienda*, 2007. p.14.

licencias y la devolución del IVA en los materiales de construcción para estimular la producción de VIS.

**Gráfico 2. Disyuntiva del papel estatal**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente Estudio de Caso. Comparar Casasfranco, María Virginia y Arcos, Oscar. *10 años de Metrovivienda*, 2007, p.14.

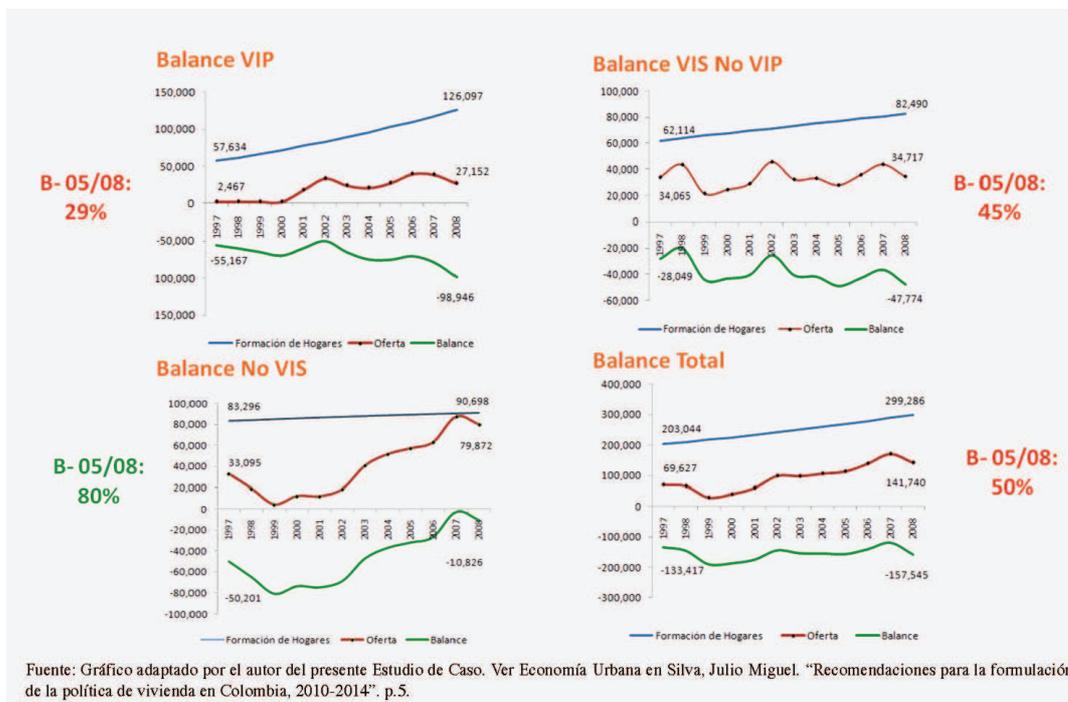
Hoy en día se mantiene el modelo en donde la responsabilidad de la provisión de la vivienda recae sobre el SPPr, pero en un marco regulatorio más estricto que el que prevaleció en los noventa ya que se han incluido políticas como las de los lotes mínimos, las cesiones, la sismoresistencia y los “techos” en las tasas de interés, que enmarcan el actuar de los agentes en una institucionalidad más precisa, con el propósito de ofrecer mejores soluciones a las familias objeto de la Política.

Aunque el sector privado ha avanzado en la tarea de producir VIS y VIP, su actuación se ve restringida a las expectativas de mayor utilidad, por ello existe una brecha importante entre la demanda y la producción formal de vivienda; además, no se está aportando a la disminución del déficit histórico.

Este desbalance perjudica principalmente a los hogares con ingresos inferiores a dos SMMLV, en donde la oferta formal cubre sólo el 30% de la

demanda”<sup>36</sup>. De acuerdo con cálculos de CAMACOL equivalen al 47% del total nacional de hogares<sup>37</sup>

**Gráfico 3. Balance entre la oferta y la demanda de producción de vivienda por rangos 1997-2008**



El resultado que se deriva de esta circunstancia es que aunque porcentualmente la situación ha mejorado, en términos absolutos ha habido un aumento en el número de hogares sin vivienda; esto nos indica que debido a las condiciones dadas por el contexto actual, el SPv tampoco ha podido solucionar el problema habitacional en Colombia.

<sup>36</sup> Ver República de Colombia, “Bases Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, locomotora de vivienda y ciudades amables”, 2010.p. 233. Documento electrónico.

<sup>37</sup> Ver DANE EIG 2008 en Pinto de De Hart. “Propuestas para la nueva política habitacional”. Documento Electrónico. p. 10.

**Tabla 2. Déficit Habitacional en Colombia**

|                      | Censo 1993 |        | Censo 2005 |        |
|----------------------|------------|--------|------------|--------|
|                      | Número     | %      | Número     | %      |
| Hogares              | 7.159.825  | 100%   | 10.570.899 | 100%   |
| Sin déficit          | 3.318.525  | 46,35% | 6.742.844  | 63,79% |
| Con déficit          | 3.841.300  | 53,65% | 3.828.055  | 36,21% |
| Déficit cuantitativo | 1.217.056  | 17,00% | 1.307.757  | 12,37% |
| Déficit cualitativo  | 2.624.244  | 36,65% | 2.520.298  | 23,84% |

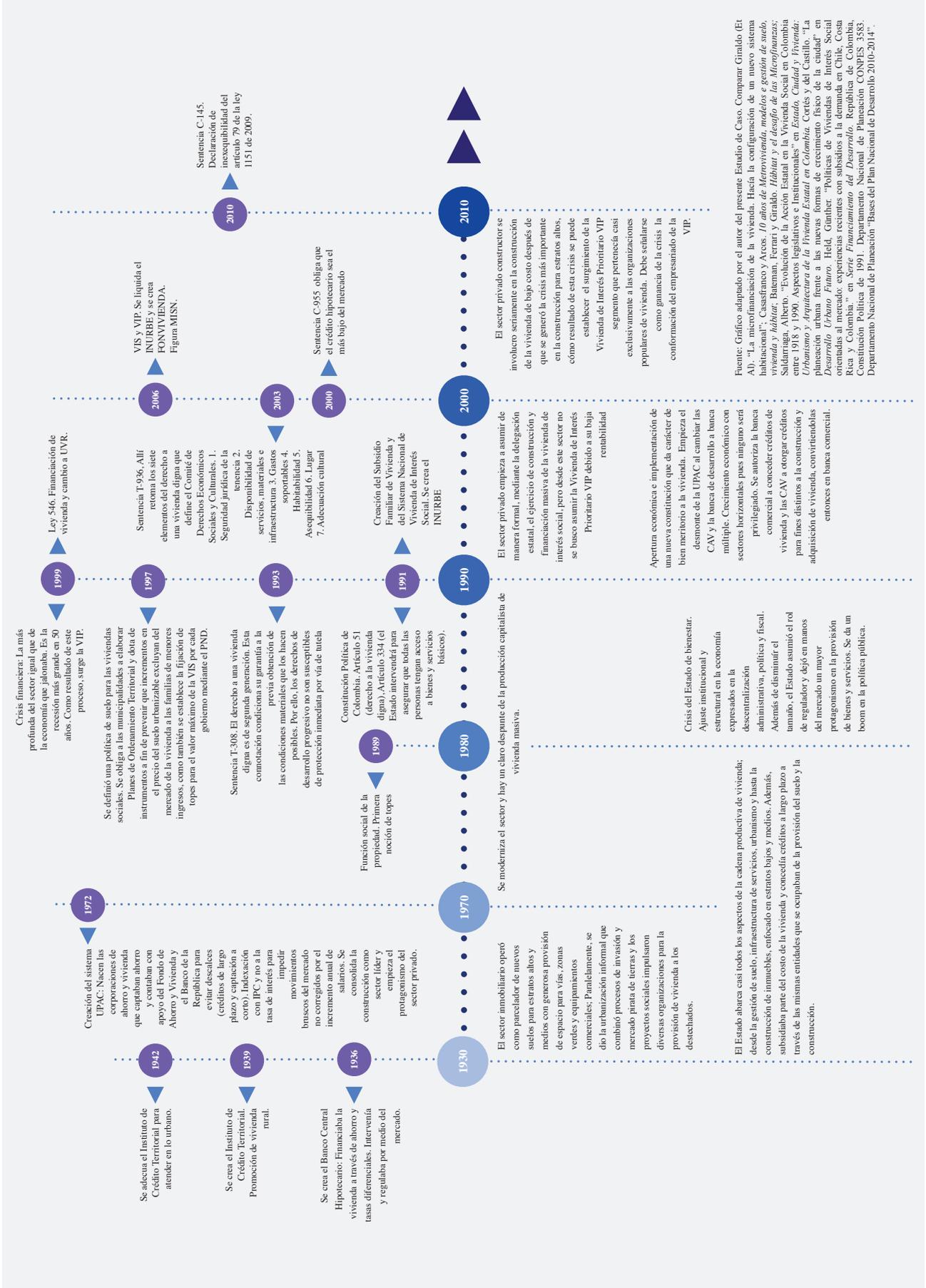
Fuente: Elaborado por el autor del presente Estudio de Caso con base en información de los Censos Nacionales 1993 y 2005 del DANE.

Vale la pena preguntarse en este punto si el impulso al imaginario del “país de propietarios”<sup>38</sup> debe seguirse promoviendo o si es preciso buscar nuevas alternativas al modelo actual: si esperamos a que todos los hogares logren el cierre financiero requerido para comprar una vivienda en el mercado, seguramente tendrán que pasar varios años hasta que la totalidad de familias que aún no han podido acceder a una, puedan tenerla.

---

<sup>38</sup> Con especial énfasis en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.

Gráfico 4. Evolución de la intervención Estatal y su política en materia de VIS



### 1.3. PUNTOS DE PARTIDA PARA ABORDAR EL ESTUDIO

Para entender por qué el sector privado en Colombia cuenta con dificultades para producir vivienda accesible a la población más pobre, es necesario revisar el proceso de producción privada de la VIS y la forma en que las Políticas Públicas (PPs)<sup>39</sup> determinan las condiciones para ese proceso, de manera tal que se puedan encontrar los posibles factores que en cada eslabón de la cadena productiva incidien en la insuficiente generación de soluciones.

García-Bellido en su trabajo “*Propuesta para la configuración de una teoría general de la gestión urbanística*” sugiere que para poder explicar la *morfogénesis*,<sup>40</sup> se hace preciso tener claridad sobre “el *quién, cómo, cuánto, para quién y con qué* medios humanos, jurídicos y económicos se transforma en cada caso un espacio socialmente producido (...)”.

Dentro de este contexto territorial, la vivienda se constituye como un producto que resulta de un sistema de interrelaciones entre las reglas de juego, los actores y sus lógicas -no siempre armónicas- que cambian en el tiempo y que van precisando y dando forma al producto final. Esto significa que las condiciones que permiten la materialización de la vivienda, las cuales la moldean como hecho físico, son distintas en cada espacio y periodo de tiempo.

Es por ello que este trabajo revisa, a partir de un proyecto específico, cómo las reglas de juego y las racionalidades de los distintos agentes que participan en el proceso productivo de la VIS, generaron las condiciones de la vivienda que se produjo en el periodo de este estudio. De acuerdo con Bellido, los agentes se pueden clasificar de acuerdo con sus intereses, así:

---

<sup>39</sup> En adelante PPs.

<sup>40</sup> la *morfogénesis* u origen de la forma es la expresión visible de toda evolución. Tiene que ver con la manera en que se va forjando el perfil de un hecho físico, por lo cual, el resultado no es predeterminado, ni un modelo que se repite. Comparar García- Bellido, Javier. “Propuesta para la configuración de una teoría general de la gestión urbanística”. *Geo Crítica / Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. X, N° 196 (Septiembre de 2005). Documento electrónico.

1. Operadores públicos: dentro de una tribu, comunidad, colectividad, Estado, Municipio, son los agentes principales o reguladores, de los que emanan las normas que regulan y sancionan las actividades en el territorio concreto de su jurisdicción

2. Operadores privados: pueden estar representados por la *oferta* de la producción, es decir por

(a) Empresario profesional y/o promotor: productores industriales que aportan conocimientos, técnicas, inversión de capital, riesgo empresarial (de capital público o privado, pero actuando en régimen privado de gestión y competencia; incluyendo las formas consorciales de las administraciones públicas) y (b) Propietario terrateniente: aportan el recurso básico suelo.

O bien por parte de la *demanda* de la producción: (c) Usuario finalista, comprador final de suelo y vivienda, dueño o inquilino: actuarán como propietarios oferentes de vivienda y suelo, cerrando el circuito del mercado.<sup>41</sup>

Esta investigación se centra en la caracterización de dos tipos de actores: i.

En los empresarios, dentro del grupo de los operadores privados, ya que son estos quienes materializan la vivienda y ii. En los operadores públicos en tanto son los principales generadores del marco normativo que regula la VIS, a través de diversas PPs que buscan facilitar la producción y el acceso de los usuarios a la vivienda. Aunque los propietarios del suelo y los usuarios finalistas también son fundamentales en el proceso, en esta investigación se tratarán marginalmente.

Para poder explicar la racionalidad de los operadores públicos y las reglas de juego que moldean las interacciones entre las partes, es necesario analizar las PPs. Estas han sido definidas por Velázquez como

...un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.<sup>42</sup>

La PPVIS ha sido clasificada como compleja dentro de las anteriores por incluir la participación de muchos agentes durante sus procesos de formulación, implementación y evaluación; por buscar la solución de problemas multicausales o cuya solución implica la materialización de objetivos ideales de difícil consecución; y por comprender varias PPs.<sup>43</sup> Jolly, quien estudia la PPVIS es útil como referencia

---

<sup>41</sup> Comparar García-Bellido. "Propuesta para la configuración de una teoría general de la gestión urbanística". Documento electrónico.

<sup>42</sup> Ver Velázquez Gavilanes, Raúl. "Hacia una nueva definición del concepto "Política Pública"". En *Desafíos*. Vol. 20, (semestre I de 2009). p. 156.

<sup>43</sup> Comparar Velázquez. "Hacia una nueva definición del concepto "Política Pública"", pp 182-183.

para explicar esta situación pues afirma que la política de VIS reúne distintos niveles de responsabilidades y de intervención.

Se puede definir dos *vertientes*: uno *nacional*, a cargo del Estado (Nación), sobre todo presente en el *apoyo a la demanda* gracias al Subsidio Familiar de Vivienda – SFV y la determinación del sistema de financiación, y otro *local* o municipal/distrital, donde el municipio/distrito debe intervenir más bien *del lado de la oferta*, gracias a la consecución y dotación de suelos urbanizados, la construcción de redes viales y de servicios públicos domiciliarios, la dotación de equipamientos de barrio, el mejoramiento de barrios provenientes de urbanizaciones piratas y los reasentamientos de barrios de altos riesgos.<sup>44</sup>

Con base en este enfoque y lo que se logró sintetizar con las entrevistas y la información que arroja el análisis del caso de estudio, se asumirá la PPVIS como una política dual, cuya producción, se encuentra condicionada por la articulación entre las dos vertientes, la sectorial y la territorial –ó sectoterritorialidad-, cada una de las cuales tiene lógicas diferentes de regulación. La lógica de sectorialidad implica una expresión del Estado soberano y la lógica de territorialidad supone necesariamente el reconocimiento de numerosos actores con los que se debe negociar. En ese orden de ideas, la PPVIS tomada en su conjunto es una política pública híbrida<sup>45</sup>.

Para entender los diferentes aspectos que inciden en la provisión y calidad de la VIS, Jolly establece una caracterización de los ámbitos en los que se interviene actualmente en Colombia. Encontramos las siguientes PPs:

Tipo I: Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cualitativo de vivienda (mejoramiento de casas y de barrios, reasentamientos).

Tipo II: Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cuantitativo de vivienda (construcción de vivienda nueva)

Tipo III.: Política pública de vivienda que tiene que ver con la dotación de suelos urbanizables

Tipo IV: Política pública que tiene que ver con el entorno (barrio, localidad) y el contorno (equipamientos metropolitanos) urbanos o política pública de vivienda (hábitat).<sup>46</sup>

Apoyándonos en esta clasificación y teniendo en cuenta que el propósito de esta investigación es el estudio del proceso de producción privada de VIS, se tomará la PP tipo II, ó de vivienda nueva, como eje articulador de este trabajo. Cabe aclarar que en algunos momentos ésta debe dialogar con la política tipo III (suelos urbanizables) y la política IV (entorno) pues son complementarias: es preciso generar

---

<sup>44</sup> Ver Jolly, Jean François. “Algunos aportes para la conceptualización de la Política Pública de Vivienda de Interés Social – VIS”, 2004. p. 82. Documento electrónico.

<sup>45</sup> Comparar Jolly. “Algunos aportes para la conceptualización de la Política Pública de Vivienda de Interés Social – VIS”. p. 85-87. Documento electrónico.

<sup>46</sup> Ver Jolly. “Algunos aportes para la conceptualización de la Política Pública de Vivienda de Interés Social – VIS”. p. 81. Documento electrónico.

suelo para producir vivienda que se encuentre inmersa en un entorno que brinde las condiciones generales para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

## 2. CASO DE ESTUDIO: LA MORFOGÉNESIS DE CIUDAD VERDE

Este capítulo busca analizar a partir del proyecto Ciudad Verde (CV)<sup>47</sup>, cuáles son los posibles factores que incentivan o dificultan la producción privada de VIS en Colombia en el periodo 2007-2010, y cómo el producto final es el resultado de los acuerdos entre los actores involucrados, que a su vez, son mediados por las reglas de juego, que determinan el entorno en que se desarrolla el proceso de producción.

El proyecto CV, promovido por la constructora Amarilo S.A., es apropiado por ser de iniciativa y gestión fundamentalmente privada, por contar con una escala significativa<sup>48</sup> y por tener un importante impacto en el mercado de la vivienda de bajo costo visto desde el número de soluciones habitacionales propuestas. Como último criterio se tuvo en cuenta la capacidad de producir un número significativo de VIP, que se considera la más difícil de proveer.

El proyecto cuenta con unas características particulares al encontrarse en el marco de la figura de Macroproyecto de Interés Social Nacional (MISN) de “primera generación”, creada por la nación en el año 2006 (declarada inexecutable)<sup>49</sup> para impulsar la producción privada de VIS y VIP mediante la rápida habilitación de suelo urbanizable, la agilización de los trámites requeridos y la promoción de proyectos a gran escala. A pesar de que la figura ha suscitado algunas controversias respecto a la autonomía en el Ordenamiento Territorial, para el propósito de este estudio, los beneficios obtenidos por el proyecto mediante esta PP, se suman a los factores que inciden en la producción de VIS por parte del SPPr.

Teniendo esto claro, y retomando a García Bellido quien afirma que para poder explicar el origen de la forma –*morfogénesis*– es preciso entender el *quién*, *cómo*, *cuánto*, *para quién* y *con qué* medios humanos, jurídicos y económicos se

---

<sup>47</sup> En adelante CV

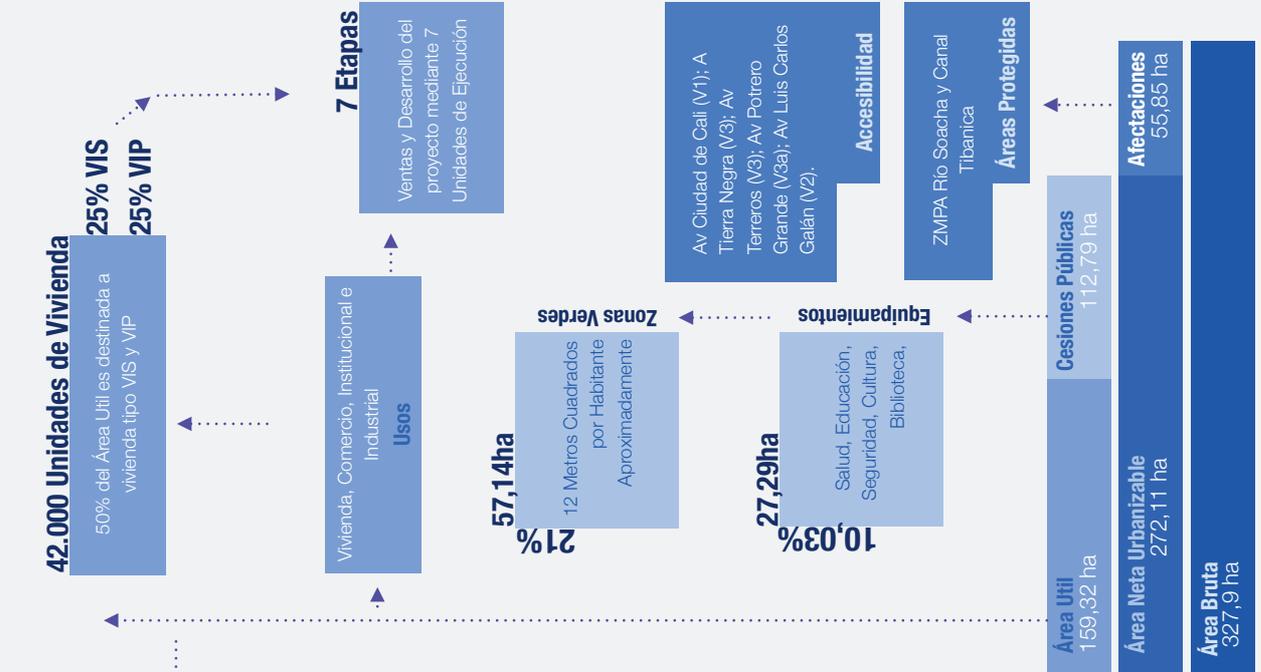
<sup>48</sup> Ver Anexo 1

<sup>49</sup> Mediante sentencia de la Corte Constitucional C-149/10 esta figura fue declarada inexecutable por desplazar las competencias de los concejos distritales y municipales. Los argumentos fueron: i. al dar prioridad a los MISN, por categorizarlos como determinantes de superior jerarquía, los POT quedaban subordinados a los anteriores, y ii. al no poder participar en la formulación y adopción de los mismos, los concejos dependían de las disposiciones del gobierno nacional. Para mayor información ver anexo 2.

transforma en cada caso un espacio socialmente producido (...), a continuación se buscará dar respuesta a esas preguntas a través de tres secciones: i) CV el proyecto, ii) CV el proceso y iii) CV el resultado.

Gráficos de Calidad Reducida debido a Problemas de Espacio en el Servidor.  
Para consultar en máxima calidad remítase a la copia original disponible en cd-room

**FICHA TÉCNICA PROYECTO CIUDAD VERDE  
GESTIÓN Y PROMOCIÓN: AMARILLO S.A**



**Diciembre de 2010**  
En preventas con licencias y 7.035 soluciones en ejecución de urbanismo

Resolución 195 de 2010; Licencia de Urbanización Primera Etapa, Curaduría Urbana N° 1 de Soacha

- Resolución 1577 de 2008; Anuncio del MISN
- Resolución 0318 de 2009; Modificación del Anuncio
- Resolución 1687 de 2009; Adopción del Macroproyecto
- Resolución 1434 de 2010; Modificación de la Adopción



Fuente: Elaborado por el autor del presente Estudio de Caso. Ver Plano M-01 Localización General, Planos Adopción MISNCV, Agosto de 2009 y Plano M-03 Estructura Urbana, Planos Modificación de la Adopción MISNCV, Abril de 2010 y Resolución 1434 de 2010 y Licencia Urbanística 172-1.

## 2.1. CIUDAD

**2.1.1. Descripción General.** CV es un proyecto habitacional de 327,9 ha que propicia el desarrollo urbano integral al ofrecer, de manera simultánea, el suministro completo de servicios públicos domiciliarios, redes viales, espacios públicos y equipamientos de escala urbana, zonal y local, facilidades de conectividad a través de su articulación a sistemas masivos de movilidad y la incorporación de criterios de riesgo en su emplazamiento.

Localizado en el municipio de Soacha, destina el 65% del área útil al uso residencial, y gracias a ello genera un potencial de 42.000 unidades habitacionales, que podrían beneficiar a 159.180 personas aproximadamente.<sup>50</sup> Este proyecto cuenta con un énfasis en vivienda social pues destina el 70% de las unidades para VIS (29.226) y el 30% (12.774) para VIP.<sup>51</sup>

Estos porcentajes se lograron gracias a la mezcla de usos rentables como comercio, industria e institucional privado,<sup>52</sup> que posibilitaron la generación de subsidios cruzados, los cuales, ayudaron a mantener un valor del suelo urbanizado competitivo que permitieron asegurar la producción de vivienda a bajo costo con unos estándares de habitabilidad mínimos establecidos para la ciudadela.<sup>53</sup>

---

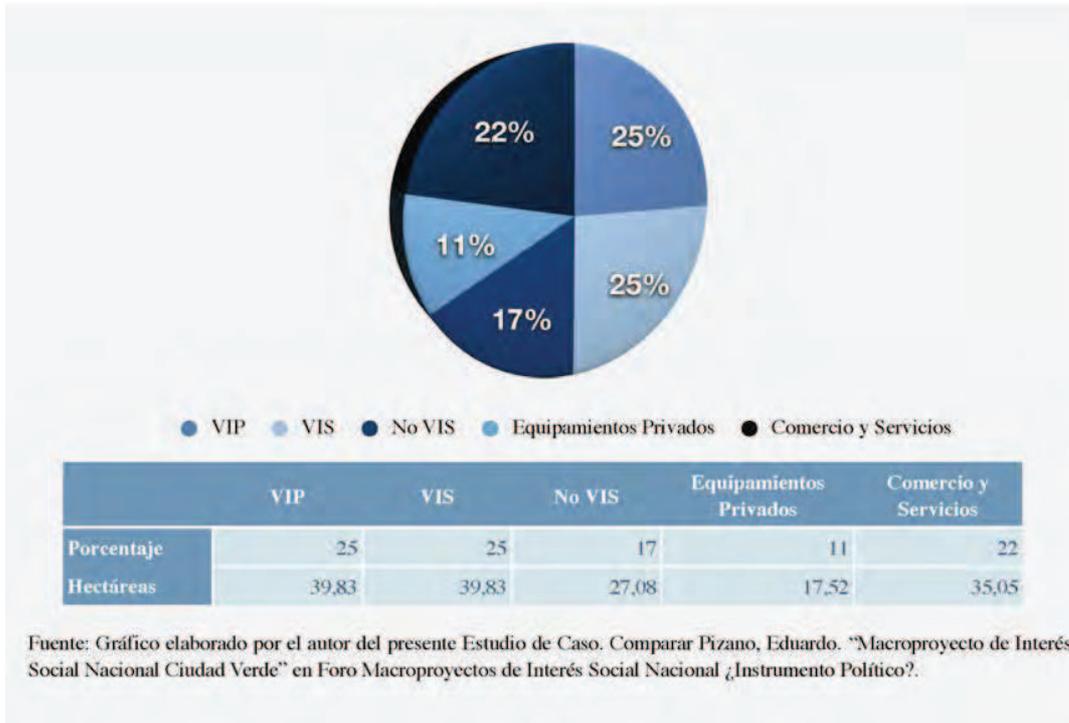
<sup>50</sup> Cálculos del autor del presente Estudio de Caso, considerando que en Soacha existen 3,79 personas por hogar. Comparar Municipio de Soacha. “Plan de Desarrollo Soacha para vivir mejor”, 2008. p. 12. Documento electrónico.

<sup>51</sup> Moreno, Roberto. “Macroproyectos de vivienda de Interés Social Nacional: Ciudad verde”, 2011. p. 5. Documento Electrónico.

<sup>52</sup> El MISN se dividió en cinco Áreas de Actividad: dos residenciales, dos múltiples y una especial teniendo en cuenta la aptitud, vocación y capacidad del suelo para soportar ciertos usos. En cada una de ellas se permitieron o se restringieron los usos permitidos en el Macroproyecto. Ver anexo 3.

<sup>53</sup> El área mínima de construcción para vivienda unifamiliar básica es de 32m<sup>2</sup> (alcoba, cocina y baño); para vivienda bifamiliar y multifamiliar es 40m<sup>2</sup> (2 alcobas, cocina, espacio adicional, 1 baño). El tamaño mínimo de los lotes para vivienda unifamiliar es de 45 m<sup>2</sup> (frente mínimo de 4,5m); para vivienda bifamiliar es de 90m<sup>2</sup> (frente mínimo de 9,0m) y para vivienda multifamiliar 350m<sup>2</sup> (frente mínimo de 15m). Comparar Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- MAVDT. “Resolución número 1687 de 2009” Artículos 28 y 30.

**Gráfico 6. Usos del suelo en CV**



La calidad urbanística y la vinculación de diversos sectores y usos complementarios hacen de esta una propuesta que involucra la calidad y diversidad del entorno en el que está inmersa la vivienda, de manera tal que sus habitantes puedan suplir todas sus necesidades. Se destina entonces como mínimo el 17% del área neta urbanizable para parques y el 8% para equipamientos, los cuales se articularán a través de ejes y nodos, que permitirán una gran permeabilidad con respecto a las áreas residenciales.

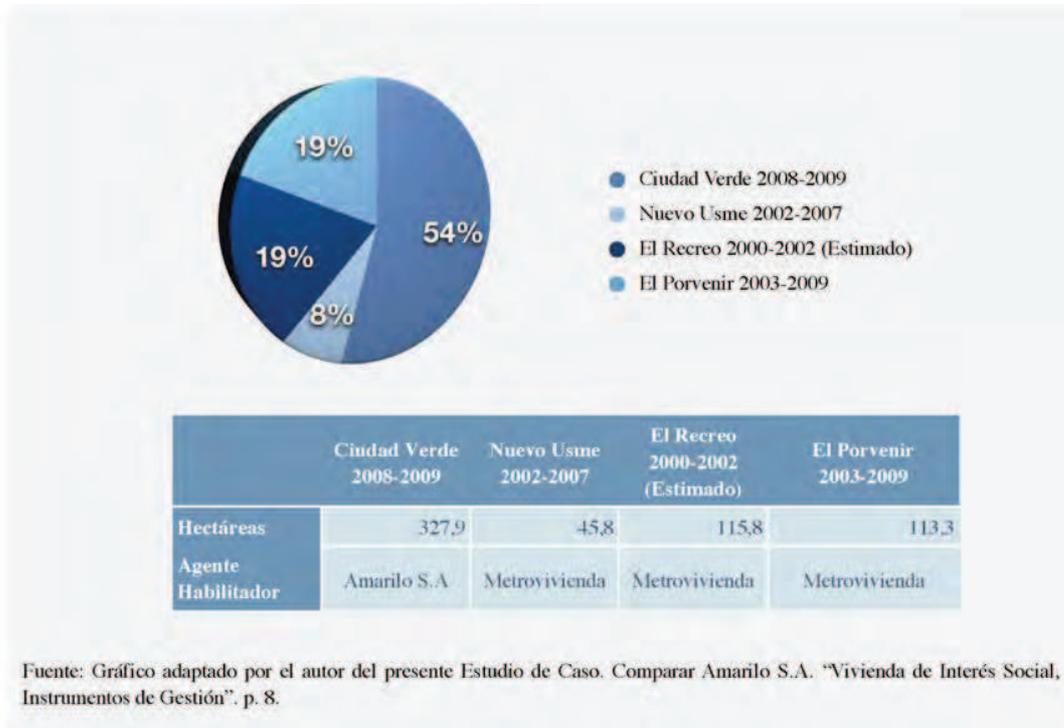
Esta iniciativa es de particular importancia ya que gracias a la figura de MISN se aumenta en 7,3<sup>54</sup> veces la cantidad de hectáreas anuales promedio producidas por Metrovivienda en 9 años de gestión en el área de influencia directa de Bogotá, donde se presentan los más altos niveles de déficit de VIS y VIP en el país.<sup>55</sup> Es un proyecto singular en la medida que sus 327,9 ha representan una expansión del

<sup>54</sup> Cálculos del autor del presente Estudio de Caso mediante el establecimiento del promedio anual de hectáreas de suelo generado por Metrovivienda (218,6 ha/año vs 30,5 ha/año). Comparar Amarillo S.A. "Vivienda de Interés Social Instrumentos de Gestión", 2011. p. 8. Documento Electrónico.

<sup>55</sup> Comparar con sección 2.1.2.

12,2% sobre el total del área urbana del municipio de Soacha, que actualmente ocupa 2.700ha.<sup>56</sup>

**Gráfico 7. Comparativo tiempos de generación del suelo**



**2.1.2. Contexto regional.** El crecimiento del municipio de Soacha puede ser explicado por la alta localización de personas de bajos recursos, muchas de los cuales son víctimas de la violencia y el desplazamiento, que al momento de su llegada a Bogotá encontraron que los costos de vida en la capital no eran soportables, por lo cual, terminaron estableciéndose en este municipio vecino.

Lo anterior generó no sólo que Soacha fuera el municipio con mayor población de Cundinamarca, sino que tuviera una gran proporción de desarrollos informales, muchas veces ubicados en zonas de riesgo, creando un importante déficit

<sup>56</sup> Cálculos del autor del Presente Estudio de Caso. Soacha cuenta con 187 km<sup>2</sup>, siendo la extensión del área urbana de 27 km<sup>2</sup>. Comparar Municipio de Soacha. "Plan de Desarrollo Soacha para vivir mejor". p.11.

cuantitativo y cualitativo en términos de vivienda y hábitat,<sup>57</sup> Hoy en día la situación se mantiene, aunque el motivo ha cambiado:

... si en el pasado reciente parte importante del crecimiento de Soacha se explicó como efecto del movimiento migracional de las ciudades menores y del campo hacia Bogotá, en el futuro próximo la explicación se va a encontrar en la necesidad de localizar población de Bogotá en sus áreas aledañas, dado las tasas de crecimiento poblacional de la urbe y a que en la ciudad capital no existe suelo urbano para su localización.<sup>58</sup>

El proyecto CV se ha localizado en este municipio por los patrones demográficos, la cercanía con Bogotá y las condiciones socioeconómicas de Soacha que ameritaron una intervención allí. Los promotores del MISN han argumentado que el propósito de CV es aportar a la mitigación del problema habitacional regional, el cual no ha podido ser resuelto por los gobiernos locales.

### Gráfico 8. Hogares en déficit Bogotá y Soacha

| Población |         | Número de Hogares |         | Número de Hogares en Déficit |           |              |           |             |          |
|-----------|---------|-------------------|---------|------------------------------|-----------|--------------|-----------|-------------|----------|
|           |         |                   |         | Total Hogares en Déficit     |           | Cuantitativo |           | Cualitativo |          |
| Bogotá    | Soacha  | Bogotá            | Soacha  | Bogotá                       | Soacha    | Bogotá       | Soacha    | Bogotá      | Soacha   |
| 6.778.691 | 398.295 | 1.931.372         | 105.100 | 369.874,22                   | 36.867,81 | 282.677,67   | 17.553,01 | 87.196,55   | 19.314,8 |
|           |         |                   |         | 19,15%                       | 35,08%    | 14,64%       | 16,70%    | 4,51%       | 18,38%   |

Fuente: Gráfico realizado por el autor del presente Estudio de Caso. Ver Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Censo 2005

De acuerdo al Decreto 4260 de 2007, los MISN debían proveer suelo para desarrollar un número de VIS que no podía ser inferior al 1% del número de hogares del municipio.<sup>59</sup> Al contar Soacha con 105.100, el número mínimo de unidades habitacionales a producir sería 1.051. Ahora bien, si se van a ejecutar 42.000 soluciones en CV, y en Soacha el déficit total es de 36.867 unidades, se entendería que en principio, la problemática habitacional del municipio quedaría resuelta a la vez que se aportarían 5.000 unidades para la región: valdría la pena revisar en próximas investigaciones si los beneficiarios reales son los Soachunos.

<sup>57</sup> En Soacha existe 1,9 m<sup>2</sup> de espacio público por habitante, casi la décima parte de lo que se requiere de acuerdo a estándares internacionales (12m<sup>2</sup> por habitante) y esto sin contar la calidad, proporción y distribución del mismo. Comparar Municipio de Soacha. “Plan de Desarrollo Soacha para vivir mejor”. p.37.

<sup>58</sup> Ver Municipio de Soacha. “Plan de Desarrollo Soacha para vivir mejor”, 2008. p. 33. Documento electrónico.

<sup>59</sup> No del total de hogares en déficit, lo cual implicaba un reto importante para el que lo quisiera gestionar, pero a la vez, una ventaja comparativa por su escala.

**2.1.3. Localización.** CV se encuentra situado en el límite entre el municipio de Soacha y la localidad de Bosa<sup>60</sup> en el suroccidente de Bogotá, reforzando el proceso de conurbación entre el Distrito y el municipio.<sup>61</sup> Esta cercanía con la capital, fue determinante para el establecimiento de la viabilidad del proyecto por la relativa facilidad para la ampliación de la infraestructura de espacio y servicios públicos domiciliarios.

Los terrenos del proyecto corresponden a un sector de Soacha cuyos usos del suelo fueron establecidos como rural y de expansión urbana mediante el Plan de Ordenamiento Territorial (POT)<sup>62</sup>, que gracias a la gestión de CV bajo la figura legal MISN pudieron ser incorporados al área urbana sin necesidad de revisiones y/o ajustes al POT del municipio lo cual hubiese complejizado y retrasado el desarrollo del proyecto.

---

<sup>60</sup> Ver anexo 4

<sup>61</sup> Este punto ha sido criticado por la academia colombiana, sin embargo la gerencia de Amarillo S.A. defiende su posición: es mejor urbanizar y construir formalmente este sector, pues de no hacerlo seguramente se generarían desarrollos informales, como es común en los bordes urbanos, particularmente entre Soacha y Bogotá.

<sup>62</sup> Ver a anexo 5

PI

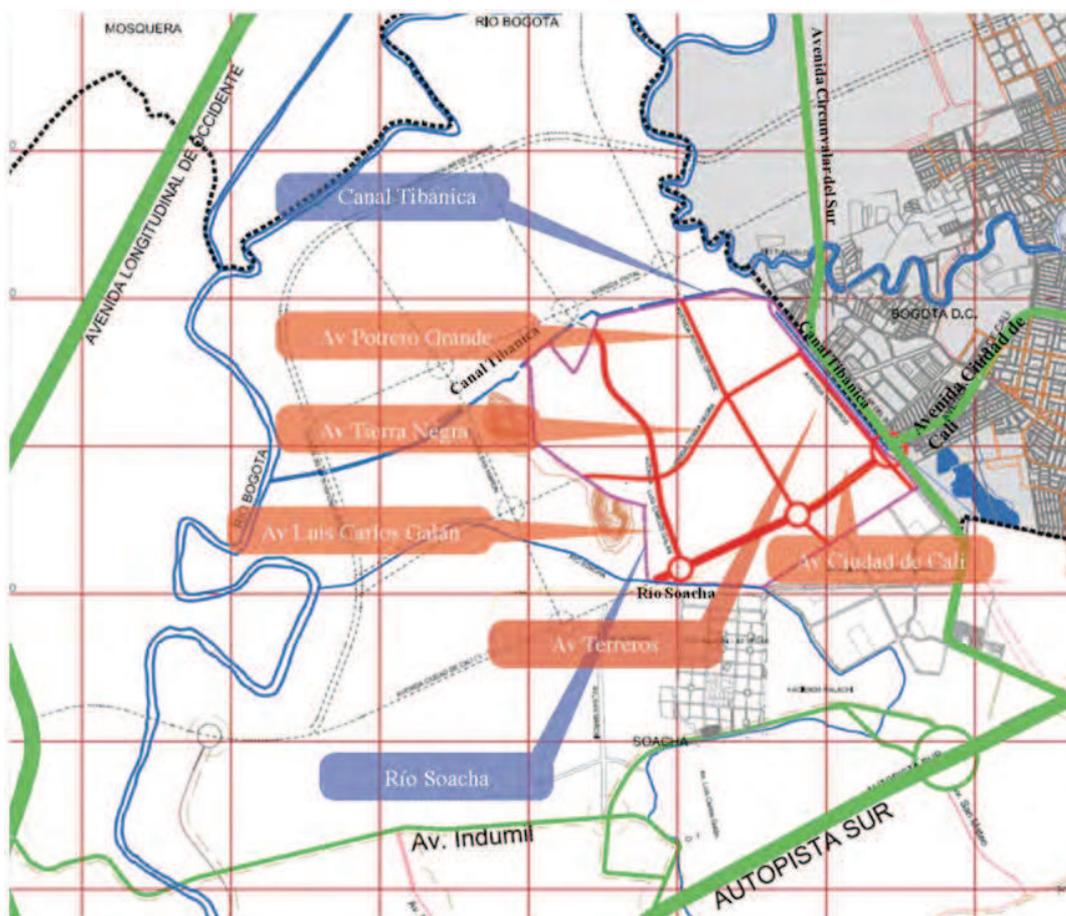


Fuente: Ver Pizano, Eduardo. “Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde” en Foro Macroproyectos de Interés Social Nacional: ¿Instrumento o Política?

En materia de conectividad vial, CV contará con una serie de vías que lo comunicarán con Soacha y la región tales como la Avenida Ciudad de Cali, la Avenida El Tintal, la Avenida Terreros y la Avenida Potrero Grande, sobre las que se ha previsto la articulación con el Sistema Transmilenio,<sup>63</sup> esta articulación fue estratégica para atraer inversionistas pues se promocionó como una solución a escala regional, lo cual implica un mercado atractivo para el SP, algo que no es sencillo de lograr en proyectos de VIS.

<sup>63</sup> La avenida Potrero Grande contará con un perfil que permite la continuación de una troncal de Transmilenio, las demás tendrán un carril en caso de requerirse, para alimentadores.

## Plano 2. Conectividad con la región



Fuente: Planimetría Adaptada por el autor del presente Estudio de Caso. Comparar Plano de Localización M-01 DTS Marzo de 2009.

Este sector del municipio se encuentra inmerso en el área de influencia del río Soacha y el canal Tibanica. De acuerdo con el Documento Técnico de Soporte (DTS)<sup>64</sup> realizado para la formulación del proyecto, es posible constatar que estos suelos se encuentran en un nivel inferior respecto a los niveles máximos de los cuerpos de agua vecinos, por tanto existen zonas susceptibles a inundarse. Esto repercutió en el proyecto porque implicó realizar obras de mitigación para reducir el riesgo<sup>65</sup>. Para terminar, es preciso señalar que la calidad de estos suelos<sup>66</sup> junto con

<sup>64</sup> En adelante DTS

<sup>65</sup> Construcción de jarillones en el margen izquierdo del canal Tibanica Gravedad y el reforzamiento y realce del jarillón del margen derecho del río Soacha, complementado la construcción del dique que cierra entre el jarillón del río Soacha y la falda de la colina que define el predio de CV al costado

las condiciones climáticas, han sido factores que han dificultado el proceso constructivo; por lo anterior, ha sido necesario contar con estrategias que permitan cumplir con el cronograma de las obras.<sup>67</sup>

**2.1.4. Esquema de gestión.** El área objeto del MISN se divide en 7 etapas, llamadas unidades de ejecución. Estas fueron delimitadas de acuerdo con la homogeneidad de los usos que contienen y la ejecución del plan vial principal.<sup>68</sup> Cada una de ellas está compuesta por supermanzanas, dentro de las cuales, a su vez, se encuentran distintos proyectos habitacionales que se desarrollarán por distintas empresas constructoras; se espera que en un periodo de 7 a 9 años hayan sido desarrolladas en su totalidad.

De acuerdo con el artículo 39 de la Resolución 1687 de 2009 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT)<sup>69</sup>, cada unidad de ejecución contribuye a la configuración de los sistemas públicos de infraestructura aportando el suelo e incluyendo en su presupuesto la ejecución de las obras de servicio y espacio público.

---

suroccidental del proyecto contra la hacienda la Chucua (este último adicionado en la modificación de la adopción), de manera tal que se vuelvan aptos para el desarrollo urbano. En cuanto al drenaje de la escorrentía superficial, se proponen una serie de canales que se desarrollan a lo largo de las zonas verdes previstas y que descargan al canal/embalse perimetral. Estas obras tendrán un costo aproximado de \$2.000.000.000 acorde al presupuesto de CV. Comparar Gerencia MISN CV. “DTS de formulación”, 2009. p. 8.

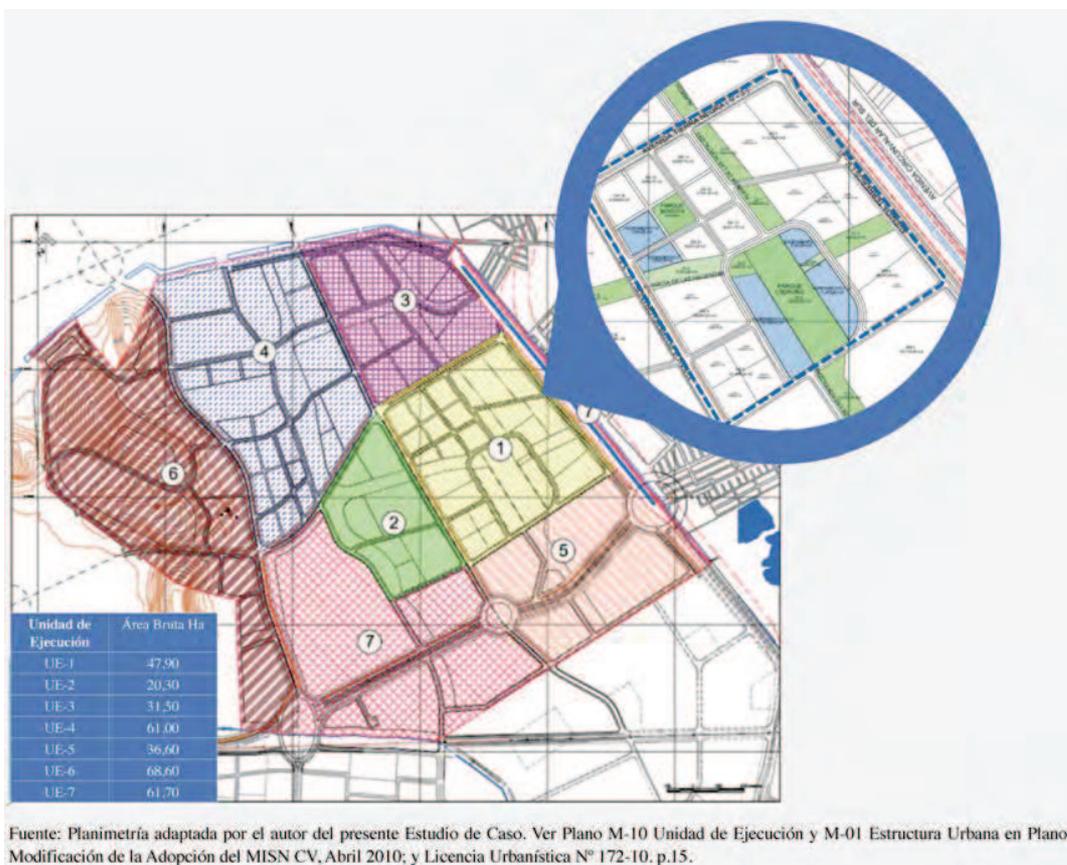
<sup>66</sup> Arcilla altamente expansiva y neme (lodo), aportes Milton Díaz.

<sup>67</sup> Ver anexo 6. Aportes Tayron Hernández.

<sup>68</sup> Comparar Gerencia del MISN CV. “DTS de formulación”, 2009. p. 57.

<sup>69</sup> En adelante MAVDT

### Plano 3. Unidades de ejecución



En el momento en que se realizó esta investigación, se encontraba en proceso de ejecución la primera de ellas que cuenta con un área de 47.9ha, donde el 95,71% del área útil fue destinada para vivienda. Nueve constructoras desarrollarán proyectos habitacionales en esta etapa con un potencial de 7.500 unidades, de las cuales la mitad son VIS y la otra mitad son VIP.

Para el desarrollo de este proyecto fueron utilizados tres instrumentos de gestión fundamentales: i. Reparto de cargas y beneficios, ii. Esquema fiduciario, iii. Compensación o sustitución de equipamientos privados.

- Reparto de cargas y beneficios: dentro de CV se estableció una edificabilidad básica, que permite a los propietarios del suelo tener aprovechamientos que financian las cargas locales. Se definió un aprovechamiento urbanístico adicional, acorde a los usos permitidos en cada área de actividad, al cual pueden acceder los

constructores cuando: i. cedan suelo de cargas generales en el ámbito del proyecto, ii. ejecuten una parte o la totalidad de las obras de cargas generales, ó iii. cedan zonas verdes, parques y equipamientos adicionales a los requeridos.

Además de los índices de edificabilidad adicionales, se han ofrecido como incentivos i. compensaciones tributarias en los impuestos, tasas y contribuciones que graven el suelo, como impuesto predial, contribución por valorización y plusvalía,<sup>70</sup> y ii. Derechos de conexión a las redes de servicios públicos domiciliarios u otras obligaciones, con las respectivas empresas prestadoras del servicio.

- Esquema fiduciario: En primer lugar, se constituyó un fideicomiso de administración (o parqueo), que consiste en que los propietarios de la tierra transfieran sus predios en cabeza de un patrimonio autónomo. Sobre éste recayó la responsabilidad de adelantar los trámites y procesos necesarios para la formulación y adopción del proyecto. Una vez adoptado, se transformó en un fideicomiso inmobiliario de administración y pagos, que permite su ejecución. En este punto, FONVIVIENDA pasó a ser parte del fideicomiso con el objetivo de ser el veedor y garante de cumplimiento de los procesos. Finalmente, se realizan fideicomisos escindidos para que CV se pueda desarrollar por etapas a cargo de diferentes constructoras.

Además de ser una garantía jurídica, este instrumento respalda la integración inmobiliaria asignando a cada propietario un porcentaje de participación en las cargas y beneficios del proyecto de acuerdo a sus aportes en suelo.<sup>71</sup>

- Compensación en dinero o sustitución en predios para equipamientos: Se permite que algunos suelos de propiedad pública provenientes de cesiones aportadas por el proyecto puedan ser adquiridos por parte del SPR, para ser destinados

---

<sup>70</sup> Ver Aguilera, César Augusto- Curaduría No.1 de Soacha. “Resolución número 195 de octubre 26 de 2010”, artículo 12.

<sup>71</sup> Los órganos principales de la figura son: i. La Asamblea General de Fideicomitentes y Beneficiarios: entidades privadas gestoras, promotoras, los aportantes del terreno, dinero o demás contribuciones en especie tangibles o intangibles, ii. El Comité Fiduciario: representantes de la asamblea general, iii. El Gerente del Fideicomiso: las entidades privadas gestoras del MISN con las funciones de gestión, ejecución, dirección, coordinación, representación legal, contratación y de planear, desarrollar y llevar a cabo todos los actos, hechos, operaciones, diligencias y negocios jurídicos. Comparar, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Resolución número 1434 de 2010” Artículo 53.

al desarrollo de equipamientos privados conservando su uso. De esta manera, se garantiza la realización de los mismos dentro de la ciudadela, sin que sea oneroso para el municipio de Soacha, a la vez que se trasladan recursos y/o suelo para que la administración realice inversiones en otras zonas deficitarias que se encuentren por fuera del área del proyecto.<sup>72</sup>

CV se financia con recursos privados provenientes de tres fuentes: las ventas de lotes de vivienda y de comercio, los aportes de capital y el crédito. Las estimaciones realizadas al momento de la adopción del MISN apuntaban a que el urbanismo del proyecto costaría \$232.000'000.000.

Para financiar las obras de urbanismo se han previsto estrategias como: i.las preventas de áreas útiles que autofinancian el proyecto y reducen los costos de trabajar con crédito, y ii.los “acuerdos con constructores de infraestructuras públicas contra pago a través de áreas útiles destinadas a VIS”<sup>73</sup> donde la empresa constructora puede realizar obras de urbanismo, que les serán pagadas a través de área útil para el desarrollo de sus proyectos habitacionales.<sup>74</sup>

## 2.2. CIUDAD

7

### 2.2.1. Formulación

**a. Iniciativa.** Entre los años 2006 y 2007 surgió un interés por parte de los propietarios del suelo objeto del MISN para desarrollarlo, pues los predios habían perdido su vocación: pese a que su uso estaba establecido como rural, existía una presión inmobiliaria muy fuerte, pues con él colindan dos planes parciales, una urbanización y la localidad de Bosa.

Lo anterior sumado a la dinámica poblacional del municipio de Soacha, el déficit habitacional regional, la voluntad del SPr<sup>76</sup> que invitó a los propietarios de los

---

<sup>72</sup> Comparar Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Resolución número 1687 de 2009 (Septiembre 3)”. Artículo 43.

<sup>73</sup> c p. 112.

<sup>74</sup> Comparar Gerencia del MISN CV. “DTS de formulación”, 2009. p. 112.

<sup>75</sup> Ver anexo 7

terrenos a desarrollar un proyecto de VIS, y la expedición por parte del gobierno central de la figura de MISN, que promovía operaciones de gran escala, la eliminación de trámites y procesos, y la habilitación de suelo urbanizable, fueron los argumentos suficientes para iniciar el proceso... “pareciera que los astros se hubieran alineado: se tenía el suelo, se necesitaba generar vivienda, los propietarios lo necesitaban y estaba avalado por la ley”<sup>77</sup>.

**b. S** . Los 26 predios objeto de CV<sup>78</sup> pertenecientes a un número reducido de propietarios dispuestos a desarrollarlos, permitieron que se agilizará la gestión del proyecto debido a que no fue necesario llevar a cabo procesos de enajenación o expropiación. Es por ello que existe la percepción entre algunos entrevistados que en esta materia se habría podido obtener el mismo resultado sin necesidad de la figura, “si los MISN se basan en la premisa que no se puede tener suelo, CV sería un caso exitoso para un problema que no había”<sup>79</sup>...

Este es un punto cuestionado por la academia<sup>80</sup>, pues se afirma que no hubo gestión de suelo para reducir el impacto del valor de la tierra sobre la vivienda a pesar de tener como propósito central la generación de suelo para VIS y VIP. Las plusvalías generadas por el cambio de la clasificación rural a urbano y el establecimiento de los usos del suelo fueron transferidos a los propietarios. Esto repercute potencialmente en una menor producción de VIP, el aumento en el costo para el municipio en el pago de las afectaciones y bienes públicos, y la alteración de la política Distrital de suelo, en la medida en que el valor pagado por m<sup>2</sup> rural en Soacha para el proyecto CV, puede constituirse en una referencia para el mercado de suelos en Bogotá y la región.

En oposición a este punto de vista, los promotores opinan que el suelo fue negociado a un precio muy favorable y lo consideran como una de las fortalezas en la

---

<sup>76</sup> Los promotores son: Amarilo S.A. junto con la firma de abogados Pinilla, Gonzalez, Prieto y Cia, Eduardo Pizano de Narváez y el arquitecto urbanista Camilo Santamaría. Ver Amarilo S.A. “Ciudad Verde”. *Amarilo hogar, convivencia y diseño*. Edición 021, ISSN 1794-8398, (mayo de 2010), p.38

<sup>77</sup> Aportes de Sandra Baró.

<sup>78</sup> Ver anexo 8

<sup>79</sup> Aportes Jean Francois Jolly

<sup>80</sup> Comparar Maldonado, María Mercedes. “Proyecto de ley Macroproyectos y PND ¿Dónde están los énfasis? ¿Dónde están los ausentes?” en Foro Producción legislativa y política de vivienda, Comentarios al Plan Nacional de Desarrollo y el proyecto de ley dirigido a promover la oferta de suelo urbanizable, llevado a cabo el 5 de Abril de 2011 en la Universidad Nacional de Colombia.

gestión de CV.<sup>81</sup> El debate persiste, pero lo cierto es que existe una brecha importante entre lo que se pagaba en el mismo momento por zonas similares, previstas para el mismo propósito: VIS y VIP.<sup>82</sup>

c. Durante la etapa de formulación la propuesta de CV fue presentada al municipio, el cual realizó una serie de observaciones que se basaban fundamentalmente en el hecho que Soacha no contaba con la capacidad ni los recursos necesarios para costear las obras que suponía el MISN; argumentaban que el proyecto podría convertirse en una carga pues generaba unas responsabilidades por parte de la nación, sin tener en cuenta su capacidad presupuestal. Es por ello que el municipio propuso<sup>83</sup>

...analizar un sistema de reparto que permita al Macroproyecto asumir todas las cargas locales y generales, no solo de cesión de suelo sino de construcción de obras, razón por la cual, es importante hacer un estudio minucioso de las edificabilidades básicas y máximas de tal forma que a través de su aumento se asuman todas las cargas, sin que exista un deterioro urbano por densificación o edificabilidad máxima desfasada.<sup>84</sup>

A partir de lo anterior inició un proceso de concertación en el que los operadores públicos locales, con el propósito de generar los mejores resultados posibles para su municipio, exigieron distintos requerimientos a los promotores, quienes por su parte, buscaron alternativas para que estas cargas no inviabilizaran el proyecto. Se llegó al consenso de que la participación en cargas generales como la cesión del suelo urbano para la malla vial arterial principal, parques, zonas verdes, equipamientos adicionales, y/o ejecución de obras, estaría establecida por una relación de 1 a 4, es decir, por cada metro cedido, se obtienen 4m<sup>2</sup> de construcción adicional, sin superar nunca los potenciales máximos de edificabilidad.

---

<sup>81</sup> Comparar Amarillo S.A. “Vivienda de Interés Social, instrumentos de gestión”.p.9.

<sup>82</sup> El valor residual del suelo en CV se calculó en \$60.000/ m<sup>2</sup> aproximadamente. Paralelamente, Metrovivienda pagaba para la operación Usme entre 10 y 15 mil el m<sup>2</sup>. Comparar Maldonado, María Mercedes. “Proyecto de ley Macroproyectos y PND ¿Dónde están los énfasis? ¿Dónde están los ausentes?”p.19.

<sup>83</sup> Comparar , MAVDT. “Resolución 1687 de 2009 (Septiembre 3)”. Parte motiva de la Resolución.

<sup>84</sup> Ver MAVDT. “Resolución número 1687 de 2009 (Septiembre 3)”. Parte motiva de la Resolución.

Gráfico 9. Observaciones del municipio y repercusiones en el proyecto

| Observaciones del Municipio/ Junio de 2009   | Repercusiones en el MISN   |
|--|--|
| <p>Distribución de cargas como si se tratase de una "simple" licencia de urbanismo en suelo urbano</p>   | <p>Obligación de subterranización de redes</p>   |
| <p>Se deben suplir los equipamientos y no dejar la obligación de su construcción al municipio</p>  | <p>Articulación entre sistema de transporte masivo y ciclorutas</p>  |
| <p>Los equipamientos no pueden ser solo aquellos vendibles, pues se debe garantizar la oferta de servicios de educación básica y salud</p>   | <p>Dique longitudinal en la falda de la colina que define el predio de Ciudad Verde al costado suroccidental del proyecto contra la hacienda la Chuca</p>  |
| <p>Gestionar la participación del sector público y privado en la construcción de equipamientos</p>   | <p>El municipio puede celebrar un contrato de fiducia mercantil para recaudo, manejo, administración destinación y ejecución de recursos para uso dotacional o institucional</p>   |
| <p>El MISN deberá construir todo el perfil de la Av. Terrors que da la accesibilidad desde la autopista</p>  | <p>El MISN ejecutará en la etapa I la avenida Terrors desde la autopista sur hasta la urbanización Potrero grande. El municipio se compromete a entregar el suelo destinado a esta vía completamente saneado y a ejecutar las redes matrices de servicios públicos</p> |
| <p>Construcción de la Avenida San Marón y la Avenida Potrero Grande que también son vías para la accesibilidad del proyecto</p>  | <p>Red subterránea de canales a lo largo de zonas verdes que descargan a un Canal/embalse perimetral, para evacuar la escorrentía superficial</p>  |
| <p>El tramo de la Avenida Ciudad de Cali que pasa por el proyecto debe ser garantizada por el mismo</p>  | <p>Ampliación de un carril en cada calzada de la avenida Potrero Grande</p>  |
| <p>Las obras de mitigación de riesgos y amenazas deben estar garantizadas con cargo al proyecto</p>  | <p>Aumento de parqueaderos privados y de visitantes para VIP, se permite Terminales y patios para transporte de sistema integrado de transporte masivo en el uso institucional, voladizos, patios interiores en edificaciones de vivienda</p>                          |
| <p>Tanto el suelo como la construcción de servicios públicos debe estar garantizada por el MISN</p>  | <p>Cesión gratuita de la hacienda para equipamiento comunal</p>  |
| <p>Fuente: Elaborado por el autor del presente Estudio de Caso con base en la resolución 1687 de 2009 y 1434 de 2010 del MAVDT</p>   | <p>Se construye la glorieta si se certifica el suelo por fuera del MISN</p>  |
| <p>Se parte de un índice de edificabilidad básico inferior al planteado inicialmente, que garantiza la realización de cesiones adicionales para obtener mayores aprovechamientos. Esto significa que Soacha no deberá hacer erogación alguna para la adquisición de suelos de carga general</p>  | <p>Se han adelantado gestiones con CCF y ministerios. También, se utilizó como criterio para la comercialización de áreas útiles de la primera etapa, los constructores que aportaran recursos a construcción o dotación para equipamientos comunales públicos</p>     |
| <p>Los Decretos nacionales 2060 y 2083 de 2004 dicen que se debe ceder entre 5 y 10% del área neta urbanizable para equipamientos. El MISN otorgará 9,5% para aportar al déficit del municipio, sin contar con los equipamientos privados.</p>   | <p>En las cargas generales se permite la construcción de equipamientos comunales públicos al interior o fuera del MISN</p>   |
| <p>Para garantizar la oferta de los servicios de educación básica y de salud, la totalidad de los equipamientos públicos se ubicarán en las áreas de cesión obligatoria destinadas a ese uso</p>   | <p>Reparto de cargas y beneficios</p>  |
| <p>Obligación de gestionar por parte de la nación y los promotores las obras de equipamientos</p>  | <p>Norma urbana</p>  |
| <p>Obligación de ejecutar las obras de tipología vial básica del proyecto y ceder al municipio, mediante sistema de reparto de cargas y beneficios, la totalidad del suelo requerido para la malta vial principal. Los perfiles básicos de la malta vial principal presupuestados y soportados por el estudio de tráfico son: Avenida Ciudad de Cali, Avenida Luis Carlos Galán, Avenida Tierra Negra, Avenida Terrors/Terrors (al interior del Macroproyecto y por fuera del mismo)</p> | <p>Tratamiento de conservación a la hacienda el Logroño</p>  |
| <p>Se ejecutarán las glorietas en las intersecciones de la Avenida Ciudad de Cali con Avenida Luis Carlos Galán, Terrors y Potrero Grande</p>  | <p>Construcción glorieta Avenida ciudad de Cali con Avenida Luis Carlos Galán</p>  |
| <p>Las obras de mitigación hidrológica, geológica y de suelos serán realizadas por el MISN bajo el sistema de reparto de cargas y beneficios</p>   | <p>Gestión para la construcción y operación de equipamientos</p>   |
| <p>El suelo para las obras de redes primarias de servicios públicos se encuentran garantizadas siempre y cuando se localicen debajo de la red vial principal y local</p>   | <p>Reparto de cargas y beneficios</p>  |
| <p>Con respecto a los canales del sistema de alcantarillado pluvial el MISN establece que está a cargo de los urbanizadores bajo el sistema de reparto de cargas y beneficios. La construcción de redes primarias de acueducto, gas, energía eléctrica y telefonía estará a cargo de las respectivas empresas o de los urbanizadores por medio del mismo sistema</p>   | <p>Reperto de cargas y beneficios</p>  |

En este punto se puede observar como el municipio al igual que otras entidades públicas aumentaron el número de obligaciones urbanísticas a asumir por parte de los promotores del proyecto, sin que estas fueran necesariamente parte del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios, poniendo en riesgo al menos dos veces la estabilidad financiera del proyecto, lo que en su momento pudo haber llegado a generar un desincentivo al SPPr, en la medida en que existía una fuerte incertidumbre por la estabilidad de las reglas del juego. Desde la lógica municipal esta situación es comprensible pues es una oportunidad para desacelerar el proceso de urbanización informal que ha caracterizado a Soacha.

### **2.2.2. Ejecución**

**a. Urbanismo y construcción.** Las obras de urbanismo en CV empezaron a finales el año 2009, y las obras de construcción en junio de 2010, dos meses después del lanzamiento del proyecto, gracias a la agilidad en las preventas que permitieron llegar al punto de equilibrio rápidamente.<sup>85</sup> No obstante, la presión que recae sobre este proyecto ha impedido que sea funcional, pues se ha tenido que traslapar la etapa de urbanismo y construcción, por lo menos en la primera unidad de ejecución, debido a que no existe una conexión de servicios públicos domiciliarios haciendo que se aumenten los costos de desarrollo del proyecto al tener que adquirir agua en bloque y producir energía eléctrica a través de plantas generadoras como medidas de mitigación para poder cumplir con el cronograma establecido.<sup>86</sup>

Aunque se contaba con la viabilidad para la conexión a la red matriz de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), no existían recursos por parte de la EAAB, por lo cual el MISN tuvo que correr con los gastos de la construcción del sistema para no atrasar el desarrollo de la primera unidad de ejecución.

No obstante, aún no se ha podido definir quién asumirá estas cargas que son del orden de \$13.300'000.000.<sup>87</sup> De acuerdo con el acueducto, existen por lo menos

---

<sup>85</sup> Usualmente, los proyectos habitacionales tardan un promedio de 4 meses en iniciar las obras después del lanzamiento en preventas. Aportes Jorge Eduardo Henao.

<sup>86</sup> Ver anexo 9

<sup>87</sup> Ver, Gerencia del MISN CV. “Presupuesto total del urbanismo de Ciudad Verde”, 2011.

cuatro formas de solucionar este problema: i. cobrando una tarifa al municipio, lo que significa que su costo será asumido por el total de la población de Soacha quien no será beneficiada por estas obras, ii. Asumiéndolas por parte de la Empresa de Acueducto lo que generaría un retraso en la inversión de obras priorizadas en zonas urbanas, iii. Cobrando una tarifa diferencial a los usuarios finalistas de CV, iv. Que sean asumidos por el MISN, lo cual representaría el 1% de las utilidades del mismo.<sup>88</sup>

En contraposición, el grupo gestor afirma, que de incluirse en el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios, los derechos de conexión de los cuales se verían exentos, no alcanzarían para saldar los costos de las obras, por lo cual requerirían de una devolución monetaria. En definitiva, este ha sido un factor que ha dificultado el proceso tanto constructivo como de negociación y que podría moldear significativamente los resultados finales, pues pone en juego la viabilización de proyectos VIS -pero sobre todo VIP- en próximas etapas.<sup>89</sup>

Vale la pena en este punto hacer una reflexión. Si las obras de acueducto tienen un valor de \$13.300'000.000 en el proyecto, significa que el valor de las mismas por m<sup>2</sup> es de \$4.056,11.<sup>90</sup> Si el valor del suelo inicial tenía un valor promedio de \$13.500 m<sup>2</sup> y el residual de \$60.000 m<sup>2</sup>, significa que el efecto de plusvalía fue del orden de \$46.500 por m<sup>2</sup>.<sup>91</sup> Con este se habrían podido asumir estas cargas, y todavía seguiría existiendo un margen significativo en la ganancia obtenida por los propietarios del suelo, con la ventaja de ahorrar en los costos de transacción inherentes a esta falta de consenso y evitando de paso que las personas del municipio, sean o no los usuarios de CV, tengan que asumir estas cargas.

**b. Cierre Financiero.** El perfil del hogar que busca VIS en CV es usualmente el de ingresos menores a 4 SMMLV, que por sus gastos mensuales tiene una reducida capacidad de ahorro y que probablemente nunca ha estado bancarizado, por lo cual no tiene historia crediticia. De acuerdo con la información suministrada en

---

<sup>88</sup> De acuerdo con cálculos de la EAAB. Aportes de María Cristina Rojas.

<sup>89</sup> Aportes Sandra Forero. Ver anexo 10.

<sup>90</sup> Cálculos del autor del presente Estudio de caso con base en el el área de los predios de CV y el "Presupuesto total de urbanismo de CV"

<sup>91</sup> Cálculos del autor del presente Estudio de caso con base en "DTS de formulación", 2009 y Aportes de María Cristina Rojas.

la sala de ventas, la mayoría de personas están afiliadas por su trabajo a una Caja de Compensación Familiar.<sup>92</sup>

Estas son familias que necesitan que “las lleven de la mano” en todo el proceso y que les enseñen cómo funciona el sistema; es por ello que el tiempo y la atención que requieren es muy distinta a la de los estratos altos: se necesita explicarles cómo funciona cada uno de los pilares del cierre –subsidio, crédito y ahorro–, hacerles las cuentas para que sepan cuanto deben pedir al banco, a qué subsidio pueden aplicar, como se usa una tarjeta cuando abren una cuenta, como pueden usar sus cesantías, incluso, muchas veces hay que organizarles sus finanzas para que alcancen el monto requerido para la cuota inicial: “Hay que programarlos para que se ajusten el cinturón, dejen de salir de paseo si así lo tenían pensado, ahorren de sus trabajos extra los fines de semana para que también vayan ahorrando lo de la escrituración, que es otro millón y medio aproximadamente”<sup>93</sup>.

En definitiva, los hogares que quieren acceder a una vivienda tienen que hacer esfuerzos muy grandes para alcanzar este objetivo, sin embargo “a veces llegan con muchas ilusiones y tal vez “hay que bajarlas del bus”, buscándoles alternativas que se ajusten más a sus capacidades o simplemente decirles que no”<sup>94</sup>.

Para mitigar el problema que significa la imposibilidad por parte de los hogares de generar este cierre financiero, se ha generado en el SPr una respuesta paralela a la PP que busca prestar facilidades que rompan los obstáculos que le suponen sus ingresos. Algunos de ellos son: establecer una ruta de buses gratuita para que puedan llegar a la sala de ventas;<sup>95</sup> recorridos los fines de semana para que conozcan el proyecto; sala de ventas tipo “manzana inmobiliaria” con todos los servicios integrados (bancos, Cajas de Compensación, plazoletas de comidas,

---

<sup>92</sup> Se ha dado el caso de familias que llegan con subsidios de la Secretaría Distrital de Hábitat – de Bogotá–, los cuales no son aplicables debido a que el MISN se encuentra en Soacha. Aunque los subsidios de FONVIVIENDA se pueden recibir, como éste tiene unos periodos de convocatoria muy aislados, no es común recibirlos. Aportes andrea Villamizar.

<sup>93</sup> Aportes Andrea Villamizar.

<sup>94</sup> Aportes Andrea Villamizar.

<sup>95</sup> Ver anexo 11

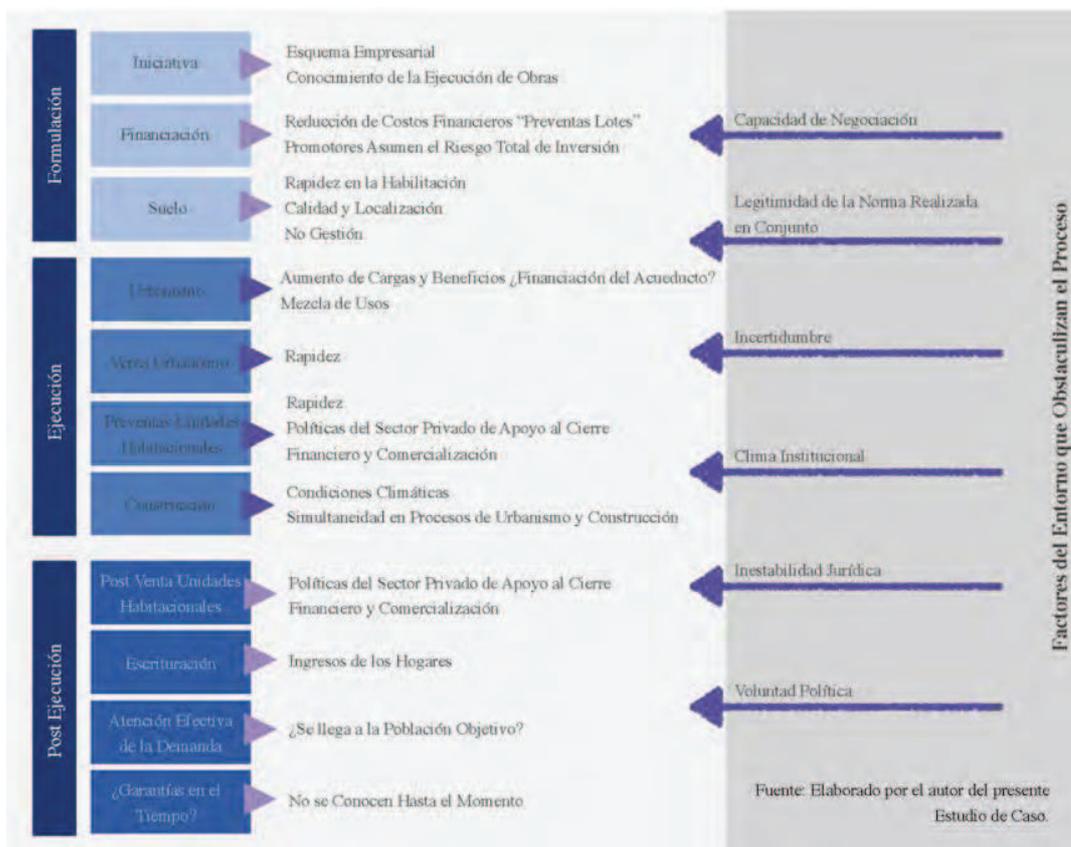
parque); concursos en los que se rifan electrodomésticos, acabados, etc;<sup>96</sup> y permitir, aunque esto depende de cada firma, que la cuota inicial sea diferida hasta el momento en que culmine el proceso constructivo.

Para el momento en que se desarrolló el estudio, el proceso constructivo estaba en curso, por lo cual las etapas de escrituración, entrega y atención efectiva de la demanda no han sido superadas.

## 2.3. CIUDAD VERDE: EL PRODUCTO

**2.3.1. Resultados de la gestión en el proyecto.** Del proceso de gestión se han derivado decisiones que han moldeado el proyecto. A continuación se presentarán aquellos determinantes en cada etapa.

**Gráfico 10. Síntesis de los factores que modelaron CV**



<sup>96</sup> Ver anexo 12

**a. Financiación.** Desde el punto de vista presupuestal, los costos indirectos disminuyeron gracias a la rapidez en la venta del área útil para proyectos comerciales y de vivienda, lo cual permitió que se redujeran los costos financieros, de hecho, existía tanta demanda para la compra de estos lotes que, en cumplimiento con el compromiso adquirido con el municipio de Soacha de gestionar la construcción y operación de equipamientos públicos, se decidió, para la primera etapa, hacer un “concurso” para vender a los constructores que ofrecieran, entre otros aspectos, más materiales y/o equipos para construirlos y dotarlos; de allí, fue obtenido un monto aproximado de \$6.500'000.000.<sup>97</sup>

No obstante, las cargas que han sido exigidas al MISN han redundado en el aumento de los costos directos del presupuesto inicial de urbanismo. Éste pasó de \$232.000'000.000 en un primer momento a \$252.000'000.000 que es el monto aproximado actual, en valor presente de las inversiones.<sup>98</sup>

De acuerdo con las entrevistas, los aspectos que más han incidido en la variación son: el requerimiento de cubrir los canales para la conducción de aguas lluvias (Box Culvert), las obras de subterranización de las redes de alumbrado público, la construcción de la red de tensión media de energía de forma totalmente independiente y la especificación de las redes con la mayor densidad de viviendas posible para asegurar condiciones de operación en un nivel crítico (se toman en cuenta áreas de cesión para equipamientos como vivienda con el máximo índice posible).<sup>99</sup>

**b. Suelo.** Estas cargas han sido mitigadas gracias a la escala y a la mezcla de usos rentables que permiten subsidios cruzados: seguramente no se habría podido mantener un precio competitivo para VIS y VIP, con la calidad urbanística que tiene este proyecto, si hubiese sido de menor tamaño ó netamente residencial. Sin embargo, hay límites: no puede haber más comercio del que se demanda ni suelo tan caro que

---

<sup>97</sup> Comparar Pizano, Eduardo. “Macroproyecto de Interés Social nacional Ciudad verde” en foro Macroproyectos de Interés Social Nacional: ¿Instrumento o Política?. Llevado a cabo el 17 de mayo de 2011 en la Pontificia Universidad Javeriana.

<sup>98</sup> Aportes Carlos García

<sup>99</sup> Aportes Carlos García

nadie lo compre; ahí es donde empieza a verse afectada la tasa interna de retorno ó la calidad en el urbanismo.

**c. Urbanismo.** En cuanto a la distribución de áreas, es muy claro ver como la propuesta urbana ha cambiado conforme el proyecto ha evolucionado: las afectaciones han aumentado en términos absolutos y porcentuales, por lo cual, el área neta urbanizable y el área útil disminuyó.<sup>100</sup> En cuanto a las cesiones públicas, en términos generales han aumentado los porcentajes de parques, zonas verdes, y equipamientos pese a que, como se menciona anteriormente, se modificó el área sobre la cual se calculan, sin embargo, el área para vías locales y la zona de manejo y protección del río Soacha –ZMPA- disminuyeron.

---

<sup>100</sup> Ver anexo 13

**Gráfico 11. Conformación del área de planificación**

| Conformación del área de planificación |  |                        |                        |                      |                      |
|--|--|------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|
| No.                                    | Área   | Ha. Resolución 1687/09 | Ha. Resolución 1434/10 | % Resolución 1687/09 | % Resolución 1434/10 |
| <b>1.</b>                              | <b>Área Bruta</b>  | <b>327,96</b>          | <b>327,96</b>          | <b>100</b>           | <b>100</b>           |
| 2.                                     | Afectaciones   | 55,38                  | 55,85                  | 16,88                | 17,03                |
| 2.1                                    | Plan Vial Principal                                      | 47,05                  | 47,27                  | 14,34                | 14,41                |
| 2.1.1                                  | Vías Plan Vial   | 28,4                   | 28,92                  | 8,66                 | 8,82                 |
| 2.1.1.1.                               | Avenida Terreros (antes Tibanica)                        | 3,01                   | 3,01                   | 0,92                 | 0,92                 |
| 2.1.1.2.                               | Avenida Potrero Grande (antes Avenida Terreros)          | 5,18                   | 5,98                   | 1,58                 | 1,82                 |
| 2.1.1.3.                               | Avenida Luis Carlos Galán (antes Avenida Potrero Grande) | 6,72                   | 6,77                   | 2,05                 | 2,06                 |
| 2.1.1.4.                               | Avenida Tierra Negra                                     | 5,38                   | 5,31                   | 1,64                 | 1,62                 |
| 2.1.1.5.                               | Avenida Ciudad de Cali                                   | 8,11                   | 7,84                   | 2,47                 | 2,39                 |
| 2.1.2.                                 | Intersecciones   | 6,69                   | 7,12                   | 2,04                 | 2,17                 |
| 2.1.3.                                 | Franja aislamiento lateral                               | 11,96                  | 11,23                  | 3,65                 | 3,42                 |
| 2.2                                    | Cuerpos Hídricos   | 8,33                   | 8,59                   | 2,54                 | 2,62                 |
| 2.2.2.                                 | ZMPA Río Soacha  | 1,68                   | 1,56                   | 0,51                 | 0,48                 |
| 2.2.2.                                 | Canal Tibanica   | 6,65                   | 7,03                   | 2,03                 | 2,14                 |
| <b>3.</b>                              | <b>Área Neta Urbanizable</b>                             | <b>272,59</b>          | <b>272,11</b>          | <b>100</b>           | <b>100</b>           |
| <b>4.</b>                              | <b>Cesiones Públicas</b>                                 | <b>113,11</b>          | <b>112,79</b>          | <b>41,5</b>          | <b>41,45</b>         |
| 4.1.                                   | Parques Públicos   | 57,18                  | 57,14                  | 20,98                | 21                   |
| 4.1.1.                                 | Zonas Verdes   | 56,67                  | 56,67                  | 20,79                | 20,83                |
| 4.1.2.                                 | ZMPA Río Soacha  | 0,5                    | 0,47                   | 0,18                 | 0,17                 |
| 4.2.                                   | Equipamiento Comunal                                     | 27,29                  | 27,29                  | 10,01                | 10,03                |
| 4.3.                                   | Vías Locales   | 29,15                  | 28,83                  | 10,69                | 10,59                |
| <b>5.</b>                              | <b>Área Útil</b>   | <b>159,48</b>          | <b>159,32</b>          | <b>58,5</b>          | <b>58,55</b>         |

Fuente: Elaborado por el autor del presente Estudio de Caso con base en la resolución 1687 de 2009 y 1434 de 2010 del MAVDT.

Ejemplos claros de cómo las mayores cargas afectaron el desarrollo del urbanismo pueden verse con la solicitud de Transmilenio para aumentar un carril a cada calzada en la Avenida Potrero Grande para así permitir la continuación de una posible troncal del sistema de transporte, lo cual implicó la reducción del perfil básico a ejecutar (de V1 a V3) por el urbanizador en la Avenida Ciudad de Cali.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> Comparar MAVDT. “Resolución número 1434 de 2010, Acta número1, Bogotá, 2 de junio de 2010”. Diario oficial edición 47.792.

Adicionalmente, debido a las repercusiones en el cierre financiero del proyecto por las adecuaciones en redes de servicios públicos, las zonas duras de los andenes de las vías V5, V5a, V6 y V9 disminuyeron de 3 a 2 metros, aunque se preservó la totalidad de las secciones viales.<sup>102</sup> Para terminar, hubo una modificación del trazado de la Avenida Ciudad de Cali debido a que la casa de la hacienda el Logroño y su entorno inmediato fueron declarados en tratamiento de conservación y cedidos de manera gratuita al municipio como equipamiento público.<sup>103</sup>

**d. Construcción.** La asunción de mayores compromisos en las cargas generales ha permitido que se aumenten los índices de edificabilidad sobre el área útil. Para el caso residencial, el índice de ocupación promedio es de 0.7 y el de construcción fluctúa entre 1.90 y 1.95; para el uso comercial, el índice de ocupación es 0.7 y el de construcción es de aproximadamente 1.20.<sup>104</sup>

Es por ello que, aunque en un principio se decía que el MISN generaría 22.000 unidades habitacionales (artículo 3 Resolución 1687), luego 36.000 (DTS marzo y agosto 2009), hoy ese número ha aumentado a 42.000 (Revista Amarillo diciembre 2010). Si lo anterior se analiza con respecto al Censo 2005, donde se afirma que los hogares de Soacha se encuentran conformados por 3.79 personas por unidad de vivienda, encontraremos que el área del MISN pasó de tener una densidad de 136.000 a 159.000 habitantes aproximadamente.

---

<sup>102</sup> Comparar MAVDT. “Resolución número 1434 de 2010, Acta número1, Bogotá, 2 de junio de 2010”. Diario oficial edición 47.792.

<sup>103</sup> Comparar DTS de formulación abril 2010.p. 15

<sup>104</sup> Aportes Carlos García

**Gráfico 12. Índices de edificabilidad**

| Uso  | Índice de construcción sobre área útil |                    |                    |                    | Índice de ocupación sobre área útil |                    |
|--|--|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------------------------|--------------------|
|  | Básico                                 |                    | Máximo             |                    | Resolución 1687/09                  | Resolución 1434/10 |
|  | Resolución 1687/09                     | Resolución 1434/10 | Resolución 1687/09 | Resolución 1434/10 |                                     |                    |
| <b>Residencial 1</b>   |  |                    |                    |                    |                                     |                    |
| Vivienda (Incluye comercio tipo 1 e institucionales tipo 1)  | 0,6                                    | 0,6                | 2,5                | 2,5                | 0,7                                 | 0,7                |
| Comercio (oficinas)  | n.a                                    | 0,6                | n.a                | 5,0                | n.a                                 | 0,7                |
| <b>Residencial 2</b>   |  |                    |                    |                    |                                     |                    |
| Vivienda   | 0,6                                    | 0,6                | 3,0                | 3,0                | 0,7                                 | 0,7                |
| Comercio (oficinas)  | 0,6                                    | 0,6                | 5,0                | 5,0                | 0,7                                 | 0,7                |
| Institucionales privados   | 0,6                                    | 0,6                | 5,0                | 5,0                | 0,7                                 | 0,7                |
| <b>Múltiple 1</b>  |  |                    |                    |                    |                                     |                    |
| Comercio (oficinas)  | 0,6                                    | 0,6                | 5,0                | 5,0                | 0,7                                 | 0,7                |
| Institucionales privados   | 0,6                                    | 0,6                | 4,0                | 4,0                | 0,7                                 | 0,7                |
| Industria  | 0,6                                    | 0,6                | 3,0                | 3,0                | 0,7                                 | 0,7                |
| Vivienda   | 0,6                                    | 0,6                | 2,5                | 2,5                | 0,7                                 | 0,7                |
| <b>Múltiple 2</b>  |  |                    |                    |                    |                                     |                    |
| Industria  | 0,6                                    | 0,6                | 2,5                | 2,5                | 0,5                                 | 0,5                |
| Comercio   | 0,6                                    | 0,6                | 5,0                | 5,0                | 0,7                                 | 0,7                |
| <b>Especial 1</b>  |  |                    |                    |                    |                                     |                    |
| Institucional  | 0,6                                    | 0,6                | 1,0                | 1,0                | 0,2                                 | 0,2                |
| Vivienda   | 0,6                                    | 0,6                | 1,0                | 1,0                | 0,3                                 | 0,3                |
| Comercio   | 0,6                                    | 0,6                | 1,0                | 1,0                | 0,2                                 | 0,2                |
| Cuando se desarrolle el uso de comercio e institucional privado en el área de actividad residencial 2 y estas se desarrollen en un solo piso, el índice de ocupación será de 0,8 |  |                    |                    |                    |                                     |                    |

Fuente: Elaborado por el autor del presente Estudio de Caso con base en la resolución 1687 de 2009 y 1434 de 2010 del MAVDT.

En conclusión, para CV la nivelación de los aprovechamientos que compensan los costos y responsabilidades adicionales se tradujeron en términos físicos, en un proyecto más denso, pero que financia las grandes infraestructuras (suelo, construcción y operación) que de otra forma no habrían sido posibles.

**2.3.2. La tipología de una vivienda en Ciudad Verde.** Cuando se escogió el estudio de caso, se buscaba un proyecto grande, con impacto, que fuera representativo para ilustrar la dificultad que implica producir VIS y VIP en Colombia. A lo largo del camino se encontró que CV no es un proyecto; es la suma de varios proyectos habitacionales desarrollados por distintos empresarios pero coordinados por un grupo gestor que unidos forman una ciudadela.

Debido a la forma en que fue concebido el proyecto, donde existe una empresa que realiza el urbanismo y de ahí en adelante varias adquieren el suelo útil para desarrollar sus proyectos, habrá tantos productos como conjuntos habitacionales. Así, en cada unidad de ejecución los proyectos compartirán una parte del proceso de producción, por lo cual tendrán gastos comparables hasta ese punto. De ahí en adelante, el camino podrá ser asumido de distintas maneras y el producto final estará determinado por la forma en que cada quién maneje el componente del diseño (donde se encuentra la efectividad y la economía que dan los márgenes de utilidad) y del ahorro, que es lo que finalmente define la calidad.

En este orden de ideas, aunque existe una tendencia a ofrecer apartamentos entre 47 y 54 m<sup>2</sup> que fluctúan entre \$37 y \$60 millones,<sup>105</sup> no se puede caracterizar un único producto, sobre todo si tenemos en cuenta que la ciudadela culminará en nueve años, momento en el cual, las condiciones del entorno y las reglas de juego que regulan al actuar de los agentes en el territorio probablemente no sean las mismas.

No obstante, para cumplir con el objetivo planteado de ver la incidencia de los componentes del precio de la vivienda, se realizó el ejercicio con uno de los proyectos VIP que se encontraban en desarrollo para el momento de la investigación, que son los más difíciles de producir, al ser los de menor valor comercial. El proyecto escogido fue Frailejón, un conjunto residencial de la constructora Amarillo S.A. (pero

---

<sup>105</sup> Comparar Ciudad Verde. Tema de búsqueda: (proyectos), 2011. Consulta electrónica.

ejecutado por Triada S.A.) ubicado en la supermanzana no.7, con una extensión de 3,2 ha, dentro de la primera unidad de ejecución de CV.

### Gráfico 13. Localización del proyecto Frailejón



Fuente: Gráfico Adaptado por el autor del presente Estudio de Caso con base en la información tomada de la página web de CV.

Éste se divide en tres etapas, que en su totalidad sumarán 1.296 viviendas,<sup>106</sup> las cuales albergarán a 4.900 personas aproximadamente.<sup>107</sup> Para el momento en que se realizó la visita al terreno, la primera etapa se encontraba en ejecución y la segunda iniciaba ese día; en cuanto a las ventas, de acuerdo con la información suministrada

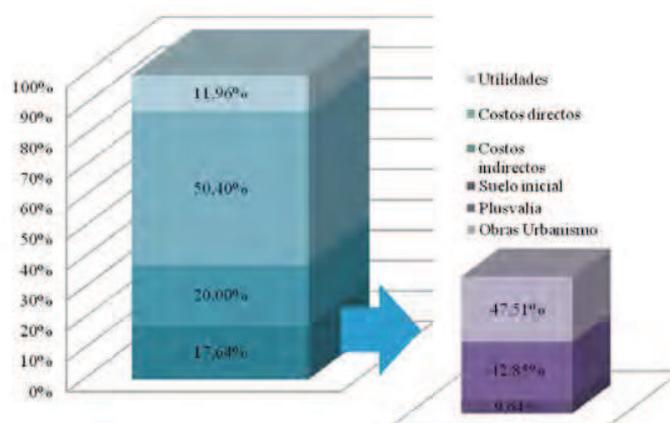
<sup>106</sup> Frailejón i. 20 edificios con 480 aptos; Frailejón ii. 14 edificios con 336 aptos y Frailejón iii: 20 edificios con 480 aptos. Aportes Milton Díaz

<sup>107</sup> Cálculos del autor del presente Estudio de Caso con base en el “Plan de Desarrollo Soacha para vivir mejor”, 2008. p. 12. Documento electrónico.

en la sala de exhibición de Amarillo, para esa misma fecha el 100% de frailejón 1 etapa, el 98% de etapa 2 y el 25% de etapa 3 se encontraban vendidos.

Por motivos de confidencialidad, algunos datos no pudieron ser entregados de manera oficial por parte del grupo gestor, sin embargo, como lo que se pretendía obtener era un orden de magnitud, para ver la incidencia de cada componente en el costo final de la vivienda, algunos datos fueron estimados.<sup>108</sup> Los resultados fueron los siguientes:

**Gráfico 14. Componentes del precio de la VIP- Proyecto Frailejón**



|              | Precio de ventas                            | \$ 37.300.000,00                         | m <sup>2</sup> | 47 m <sup>2</sup> | %       |
|--------------|---|--|----------------|-------------------|---------|
| Construcción | Utilidades finales                          | Utilidades sobre el costo de edificación | 94.893,62      | 4.460.000,00      | 11,96%  |
|              | Costo construcción + utilidades constructor | Costos directos                          | 400.000,00     | 18.800.000,00     | 50,40%  |
|              |   | Costos Indirectos                        | 158.723,40     | 7.460.000,00      | 20,00%  |
|              | Área útil                                   | Suelo urbanizado                         | 140.000,00     | 6.580.000,00      | 17,64%  |
|              |   |  | 793.617,02     | 37.300.000,00     | 100,00% |
| Urbanismo    | Valor área útil                             | \$ 140.000,00                            | m <sup>2</sup> | 47 m <sup>2</sup> | %       |
|              | Costo urbanización + utilidades urbanizador | Costos directos e indirectos             | 66.500,00      | 3.125.500,00      | 47,50%  |
|              | Plusvalía                                   | Valor residual del suelo bruto           | 60.000,00      | 2.820.000,00      | 42,86%  |
|              | Suelo inicial                               | Avalúos de referencia área plana         | 13.500,00      | 634.500,00        | 9,64%   |
|              |   |  | 140.000,00     | 6.580.000,00      | 100,00% |

Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente Estudio de Caso con base en el DTS de formulación de CV.  
2009, Aportes de María Cristina Rojas y Jorge Eduardo Henao.

Así, dentro del valor del área útil, los costos de urbanismo son los que más pesan, teniendo una incidencia del 42% sobre el valor del metro cuadrado de suelo urbanizado. Sin embargo, sorprende el peso de la plusvalía pues puede llegar a ser

<sup>108</sup> Para mayor información, ver anexo 14.

hasta cuatro veces el monto del suelo bruto obtenidos en los avalúos de referencia, es decir al momento de entrar a la fiducia; de ahí la importancia que la participación sea pagada al municipio y no a los propietarios del suelo: si se hubiese pagado al municipio ese valor podría ser reinvertido en el proyecto mismo, lo cual podría redundar potencialmente en mayores áreas en las viviendas.

En cuanto al los costos de construcción, se evidencia que los que tienen mayor incidencia son los directos, los cuales pesan aproximadamente el 50% del valor de ventas de la unidad habitacional; los indirectos y el área útil tienen una participación similar de aproximadamente el 20% y las utilidades están dadas en un 12% del valor de venta de las viviendas.

Esto significa que producir una unidad habitacional, en el proyecto Frailejón cuesta 32'840.000, y las ganancias son de 4.460.000, lo que simplifica que para el proyecto, producir las 1.296 viviendas tiene un costo de \$42.560.640.000, siendo la ganancia total del proyecto \$5.780.160.000.

Finalmente, el resultado tangible de esgos componentes, moldeados por acuerdos y desacuerdos, lógicas, relaciones, intereses y actores distintos se presenta a continuación:

## Imagen 1. El hecho físico



### **3. A PROPÓSITO DEL PROCESO DE PRODUCCIÓN PRIVADA DE VIS: ESLABONES, FACTORES Y POLÍTICAS**

La VIS es un bien público difícil de producir, no en vano es un tema de preocupación pública, objeto de política, que debe ser garantizado a todos los ciudadanos, especialmente a aquellos que no pueden acceder a una por sus propios medios.

Entre las razones por las cuales se hace complejo generar VIS, se encuentra su proceso de producción física, que se caracteriza por ser dispendioso, costoso y dependiente del esfuerzo conjunto de muchos agentes que cuentan con racionalidades distintas que hay que conciliar: el Estado se ve enfrentado a un dilema entre ser garante del derecho, facilitador de las condiciones y mediador del proceso; mientras que el mercado, en su lógica empresarial, busca utilidades en esta actividad que tiene márgenes de rentabilidad poco atractivos, pese a su gran demanda.

Sumado a esto, las relaciones entre las partes suelen ser de desconfianza: el SPr suele pensar que el público es ineficiente y que busca imponerles la mayor cantidad de cargas posibles, mientras que los últimos creen que los privados solo piensan en cómo romper las reglas del juego para lograr mayores rentas en los negocios inmobiliarios.

Este trabajo analiza el proceso de producción de VIS y encuentra que existen factores en cada uno de los eslabones del proceso productivo que inciden en el hecho de que el mismo culmine satisfactoriamente en la atención efectiva a la demanda. Los anteriores se derivan de las condiciones sociales, económicas, normativas, organizacionales y de competencia que existen en cada contexto, por lo cual ha sido creado un conjunto de PPs e instrumentos orientados a mitigar aquellos aspectos que en cada etapa generan condiciones desfavorables para lograr cumplir con el propósito.

En este punto el Estado cuenta con una labor muy compleja: por un lado, debe establecer una serie de parámetros y normas para garantizar que el derecho se materialice en condiciones elementales de calidad; por el otro, estimula al SPC a producir viviendas mediante una serie de incentivos. También ha creado una serie de

“trampolines”, que impulsan al demandante a superar sus restricciones económicas para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, en pocas palabras, el Estado convierte la demanda en demanda efectiva.

Pese a los incentivos, las condiciones del entorno no están generando las suficientes expectativas de utilidad para que los proveedores de vivienda produzcan las soluciones requeridas, pues las brechas entre lo que se demanda y lo que se produce anualmente son amplias: de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la formación anual de hogares entre 2006 y 2010 ascendió a 240.000, mientras que la producción se limitó a 140.000 unidades, es decir, se produjo el 58% de los requerimientos relativos al crecimiento poblacional y no se avanzó en la atención del déficit cuantitativo acumulado.<sup>109</sup>

La situación empeora si se realiza el balance por rangos de precios en las soluciones habitacionales, pues da cuenta de que la producción de vivienda se da de manera inversa a la demanda y a la composición social de la población.<sup>110</sup>

### **3.1. EL PROCESO DE PRODUCCIÓN FORMAL: HACIA LA MATERIALIZACIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL EN COLOMBIA**

El proceso de producción de VIS se encuentra compuesto por una serie de eslabones (formulación, ejecución y post ejecución) donde se configura una combinación de procesos constructivos y financieros que en conjunto moldean el producto final, la vivienda. En cada uno de los anteriores participan diversos actores y dependiendo de cómo culminen los acuerdos entre los mismos, se logrará o no la materialización de la vivienda como hecho físico.<sup>111</sup>

García Bellido establece que cada proceso de transformación del territorio responde a las condiciones de un contexto particular, creado por sistema de

---

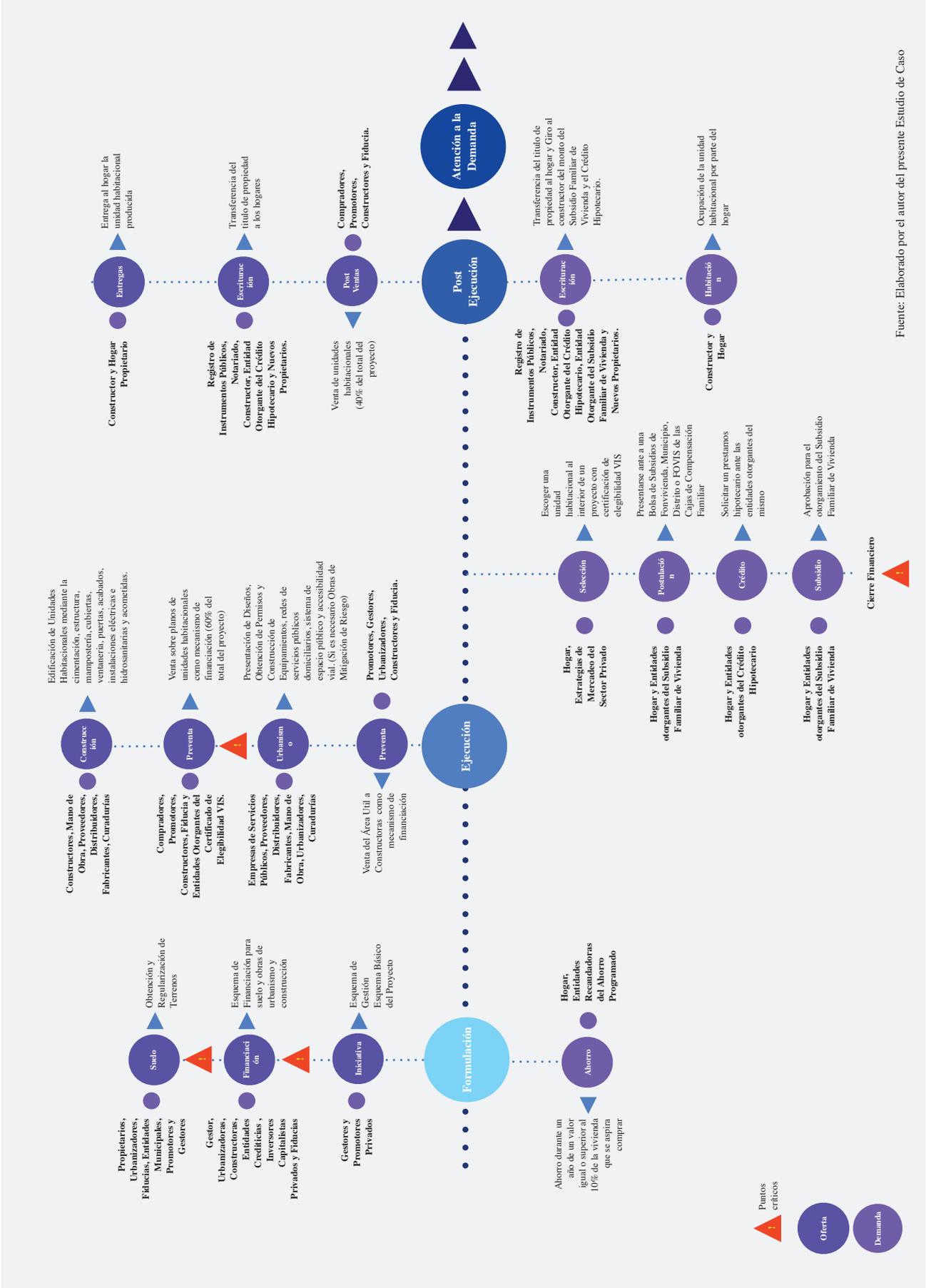
<sup>109</sup> Comparar Mesa VIS – Diego Echeverry Campos. “Entrevista Jorge Torres”, 2011. p.58

<sup>110</sup> Comparar gráfico 3

<sup>111</sup> Algunos roles pueden ser asumidos por un mismo agente. En CV, encontramos que Amarilo fue promotor, gestor, urbanizador de la primera etapa y constructor de tres proyectos habitacionales (Frailejón, Azaleia y Agapanto).

interrelaciones entre las reglas de juego, los actores y sus lógicas. Actualmente, en Colombia, la PP establece que algunos pasos deben ejecutarse desde la oferta y los demás deben llevarse a cabo desde la demanda; al final, debe darse una sincronización del proceso que permita su articulación hacia la atención efectiva de la demanda.

Gráfico 15. Proceso de producción privada de VIS en Colombia



Fuente: Elaborado por el autor del presente Estudio de Caso

Sin embargo, para llegar al punto en donde el hogar logra acceder a una vivienda formal, es preciso que sean superadas ciertas etapas críticas, la mayoría antes del proceso constructivo, las cuales pueden repercutir en una disminución de las utilidades o en el hecho que el mismo culmine tempranamente sin haber cumplido su objetivo de atender la demanda. Entre ellos encontramos:

- El cierre financiero, pues si los hogares no logran reunir el monto del valor de venta de la vivienda no les es posible acceder a una solución en el mercado.
- La consecución de suelo urbanizable a bajo costo, pues es el principal insumo sobre el cual se desarrollan las viviendas, pero a su vez es el más escaso y por ende, costoso.
- La financiación, pues si los promotores, constructores y urbanizadores no obtienen el capital necesario no se pueden ejecutar las obras,
- Las preventas de las unidades habitacionales, pues si no se logra el punto de equilibrio rápidamente se incurre en mayores costos financieros, provenientes de los intereses de la financiación.

En definitiva, la viabilidad del acceso a la VIS es determinada en parte importante por el cierre financiero con el que debe cumplir la demanda, y porque la unidad pueda producirse por debajo del valor que le es posible pagar a la población objetivo, cubriendo los costos de desarrollo y generando un margen de utilidad para cada intermediario en el proceso.

**3.1.1 La vivienda como producto.** El resultado físico del proceso descrito anteriormente, es un bien público necesario, pero al mismo tiempo costoso, que se constituye como el producto de los acuerdos y negociaciones que en las distintas fases lo van moldeando. Los financieros lo entienden así:

$$V(n) = u + i + C e + V s, \text{ en donde}$$

V(n): El valor final de la vivienda

(u): Utilidad, determinada por el riesgo

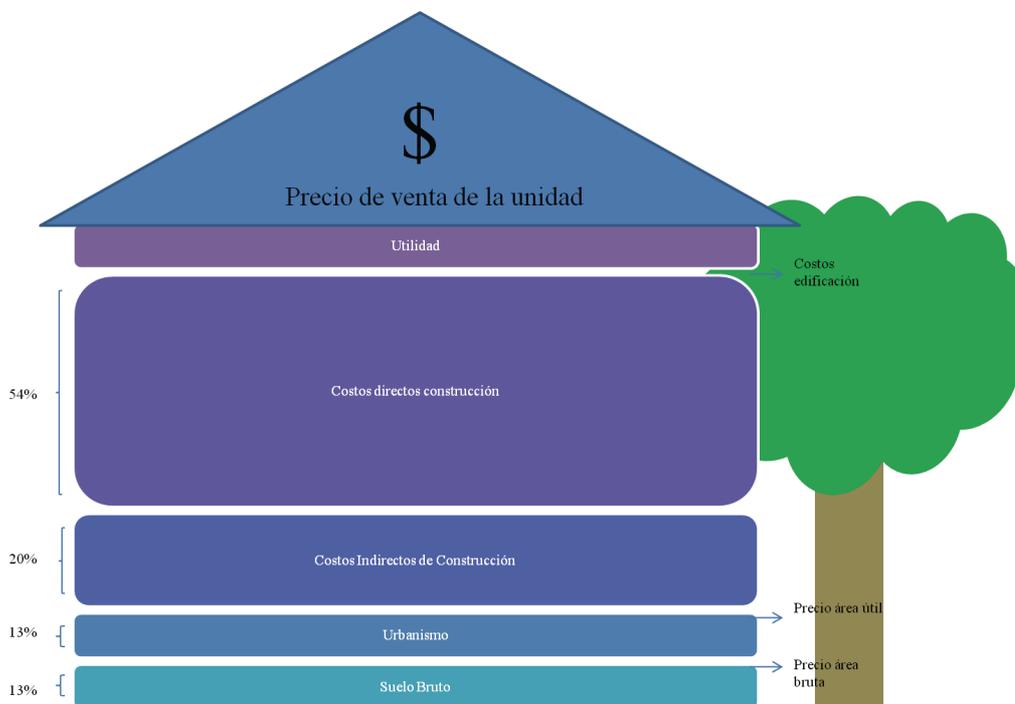
(i) Intereses, determinados por la tasa

(Ce) Costos de edificación, determinados por los directos (material, mano de obra, equipos, administración e sitio) e indirectos (impuestos, permisos, diseños técnicos, soporte legal, gastos en ventas)

(Vs) Valor del suelo, determinado por el suelo inicial y el urbanismo.<sup>112</sup>

Esto significa que, el producto que se ofrece en el mercado tiene un precio de venta establecido mediante la suma de costos en los que se incurre para el desarrollo de cada etapa (financiación, suelo urbanizado, costos de construcción) y la utilidad de las partes involucradas en el proyecto. El gráfico que se presenta a continuación, ejemplifica la participación desigual de las mismas sobre el precio final de cada unidad de vivienda.

**Gráfico 16. Los componentes del precio de la vivienda y su peso en costo final**



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente Estudio de Caso. Comparar Forero, Sandra. en *La microfinanciación de la vivienda*. p. 47.

Esta participación puede cambiar en cada proyecto debido a que dentro del proceso de construcción existen componentes más flexibles con los que cada constructor puede obtener variaciones en la inversión tales como la calidad de los materiales, la mano de obra, los equipos, la adquisición de tecnología, el tamaño de

<sup>112</sup> Aportes Javier Rodríguez.

los lotes y/o del área construida; y es en la combinación justa de éstos componentes donde los agentes privados pueden encontrar mejores márgenes de utilidad, pero también en donde se puede llegar a comprometer la calidad de la vivienda.

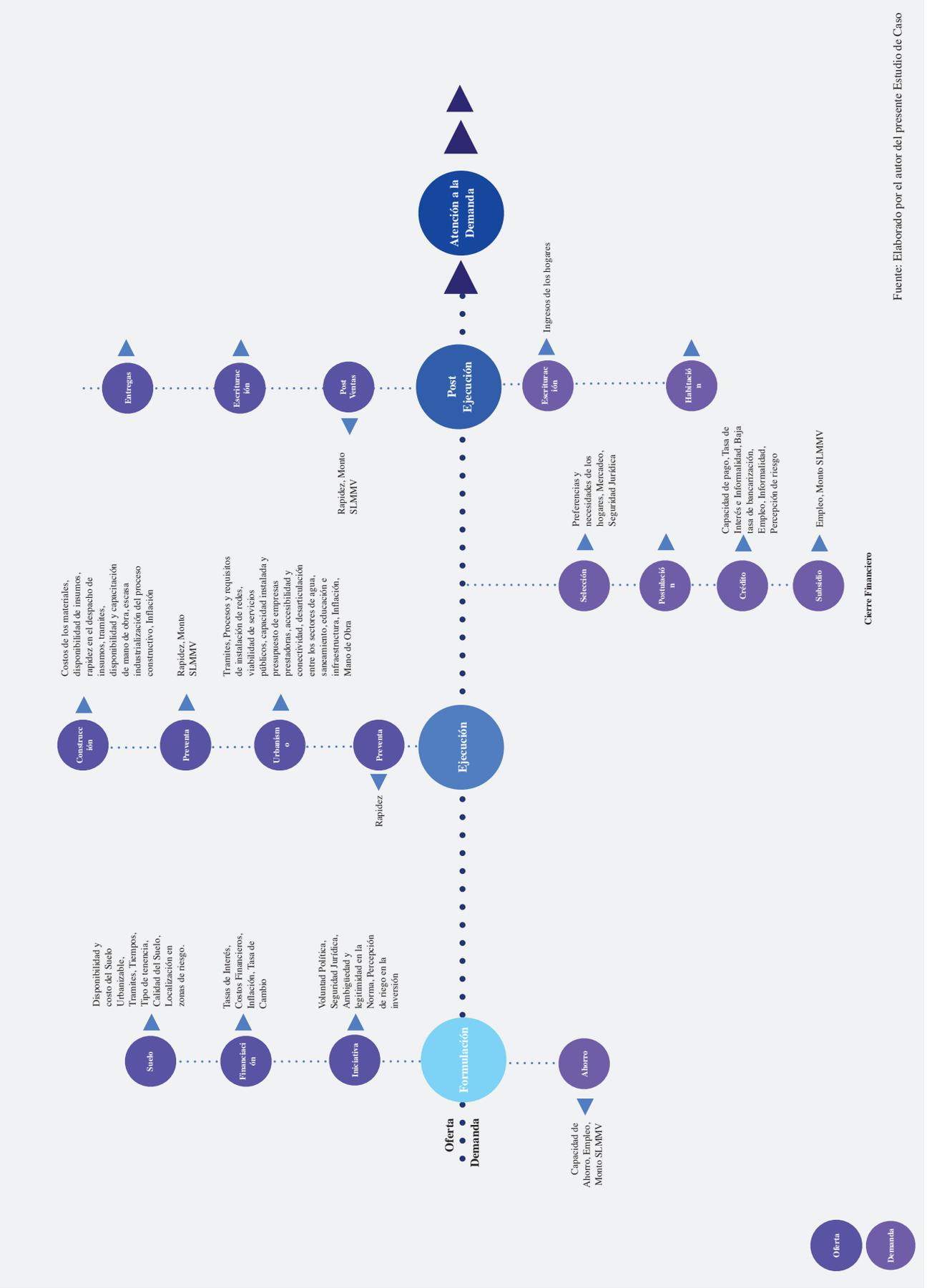
### **3.2. FACTORES QUE INCIDEN EN LA PRODUCCIÓN PRIVADA DE VIS**

Algunos factores afectan la oferta y otros la demanda, pero unidos que hacen que existan brechas entre lo que se produce y lo que se requiere.

Desde el punto de vista de la demanda, los factores se encuentran directamente relacionados con las características de la población a la que está dirigida este tipo de vivienda, como lo son la baja tasa de bancarización, el desempleo, la informalidad y la baja capacidad de ahorro de las familias, los cuales desincentivan el endeudamiento necesario para el cierre financiero.

Desde el punto de vista de 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. Adicionalmente, se hallan unos que tienen que ver con el entorno en el que se desarrolla el proceso, como la inestabilidad jurídica, la voluntad política y la tasa de cambio, que limitan las iniciativas del SPr pues generan inseguridad en la obtención de rentas derivadas de la actividad edificadora.

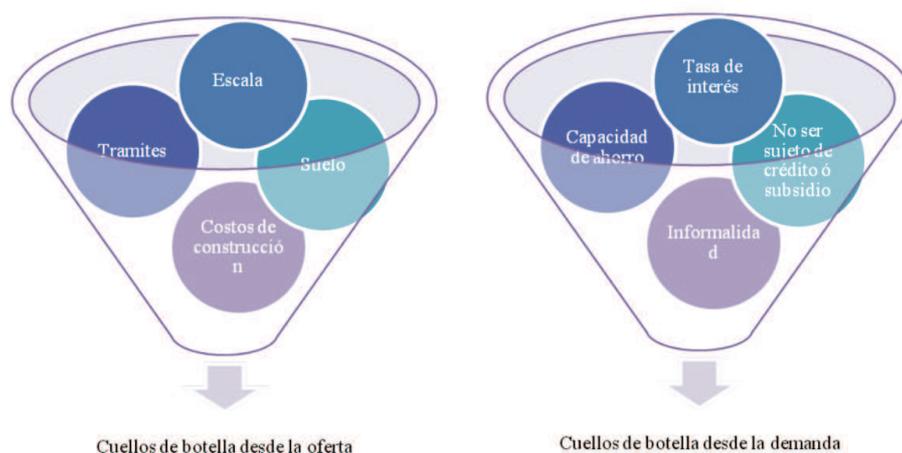
Gráfico 17. Factores que inciden en la producción privada de VIS en Colombia



Fuente: Elaborado por el autor del presente Estudio de Caso

**3.2.1. Los factores más incidentes.** Las entrevistas realizadas y la literatura especializada del sector de la construcción en Colombia, coinciden en que en la práctica existen unos factores más críticos que otros debido a su peso en el costo final de la vivienda.

**Gráfico 18. Cuellos de botella desde la oferta y la demanda**



Fuente: Elaborado por el autor del presente Estudio de Caso

Dentro del proceso de producción formal, los factores más críticos para la oferta son los siguientes:

**a. Trámites.** Algunos de los mayores costos de la producción de VIS se derivan de un complejo proceso de 76 procedimientos y 299 documentos que van desde el registro de enajenadores hasta el registro de la venta del bien, la mayoría de los cuales están antes de la expedición de licencias de urbanismo y construcción, pero que en general se encuentran en todo el proceso productivo;<sup>113</sup> sólo con tiempos menores de gestión se podría obtener un ahorro de hasta el 8% de los costos indirectos de los proyectos, lo cual podría verse reflejado en mayores áreas y mejores acabados.<sup>114</sup>

**b. Costos de construcción.** La construcción de VIS es muy elástica a los costos de construcción de vivienda, pues un aumento trimestral de un 1% en los

<sup>113</sup> Comparar, Palomares, Jorge. “La producción masiva de VIS”. Octubre 10 de 2007. p.17 .

<sup>114</sup> Ver Palomares. “La producción masiva de VIS”. p.17.

índices de costos de la construcción de vivienda (ICCV) por encima de la inflación, reduce la actividad constructora de VIS en un 7.57%.<sup>115</sup> Esta sensibilidad se debe a que los costos directos tienen un peso aproximado del 50% sobre el valor de la vivienda, de manera tal que su aumento puede inviabilizar muy rápidamente los proyectos, al sobrepasar los límites de precios que le son inherentes a este tipo de vivienda.

**c. Escala.** De acuerdo con FINDETER y cálculos del MAVDT, en Colombia los promotores de proyectos VIS desarrollan en un 90% de los casos proyectos de una hectárea y 100 unidades residenciales;<sup>116</sup> este tipo de proyectos son muy pequeños y de gestión compleja, además tienen un impacto marginal frente al alto déficit que presenta el país. El problema con estos es que no pueden aprovechar economías de escala que se pueden lograr en materiales, mano de obra, trámites, entre otros, por lo tanto, se vuelven costosos; además, les es insostenible la asunción de cargas para financiar las grandes infraestructuras necesarias para que la vivienda se materialice en un entorno de calidad.

**d. Suelo.** De acuerdo con CAMACOL, para que la vivienda de bajo costo sea viable, los precios del suelo urbanizado no deberían superar el 15% de incidencia en el valor final de ventas;<sup>117</sup> no obstante, hoy en día alcanzan casi el 30% debido a la escasez del mismo en las principales áreas urbanas del país. En la medida en que el suelo es imprescindible para el desarrollo de proyectos VIS, son fundamentales las políticas de gestión del suelo que mantengan el mercado de la tierra a favor de la viabilidad de este tipo de bien público.

Los factores más críticos dentro del proceso de producción formal, de parte de la demanda, son los siguientes:

**e. Informalidad.** El 70% de la población que demanda VIS trabaja en el sector informal, de manera tal que aunque tengan los recursos para acceder a un

---

<sup>115</sup> Comparar Saldarriaga, Esteban. “Determinantes del sector de la construcción en Colombia”, 2006. p.26. Documento Electrónico.

<sup>116</sup> Comparar República de Colombia - MAVDT. “La locomotora de vivienda: Estrategia territorial y gestión de suelo”, 2010. p.11. Documento Electrónico.

<sup>117</sup> Comparar Forero, Sandra. “Evolución y perspectivas de la vivienda VIS en Bogotá”, 2009. p.19. Documento Electrónico.

crédito, no tienen como demostrarlos;<sup>118</sup> es por ello que no pueden contar con un préstamo que les permita complementar el ahorro y el subsidio, necesarios para acceder a una vivienda.

**f. Capacidad de ahorro.** El 76,4% de la población colombiana gana menos de 4 SMMLV y el 47% gana menos de 2 SMMLV. Para estas familias es bastante difícil ahorrar el valor de la cuota inicial debido a que los gastos asociados a la vivienda<sup>119</sup> la alimentación y el transporte abarcan todos sus ingresos e impiden que se pueda destinar dinero para el ahorro.

**g. Tasa de interés.** Las ventas en estratos bajos son muy volátiles a la tasa de interés de los créditos. El aumento de ésta se ve representado de manera exponencial en el salario de una persona de bajos ingresos, en consecuencia, los hogares evitan el endeudamiento por lo cual la oferta y la rotación en ventas de este segmento de vivienda termina siendo determinado por este factor.<sup>120</sup>

**h. No ser sujeto de crédito o subsidio.** Aproximadamente el 30% de la población del país no puede acceder a una vivienda digna<sup>121</sup> debido a que en Colombia el cierre financiero se encuentra compuesto por 3 pilares, los cuales son mutuamente excluyentes, no en vano existe el dicho popular “para obtener un subsidio hay que demostrar que se es pobre y luego, para obtener el crédito hay que demostrar que se es rico”.

Este análisis nos deja un panorama claro: 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, dejando un pequeño margen de utilidad. Desde el lado de la demanda, el problema es de ingresos pues son estos los que determinan el acceso a la vivienda digna.

---

<sup>118</sup> Comparar Consejo Nacional de Planificación Económica y Social. “Conpes 3583”, 2009. p.9. Documento Electrónico.

<sup>119</sup> De acuerdo con la información suministrada en la sala de ventas, estas familias usualmente pagan un arriendo de aproximadamente \$500.000, con el cual no tienen derecho a tener cocina y baño independiente, Aportes Andrea Villamizar

<sup>120</sup> Aportes Javier Rodríguez

<sup>121</sup> Aportes Diana Puerta

### 3.3. LA COMPLEJIDAD Y LA SECTOTERRITORIALIDAD DE LA PPVIS

**3.3.1. La complejidad de la PPVIS.** La VIS es particularmente sensible a los factores descritos anteriormente debido a que tiene unos límites en su regulación pero a su vez, compite como cualquier otro bien en el mercado. Es por ello que la PP ha creado un conjunto de estímulos para superar las dificultades identificadas desde la oferta y la demanda en las distintas etapas del proceso de producción; de acuerdo con Velásquez, esto implica que la PPVIS sea compleja, en la medida en que busca solucionar de problemas multicausales a través de varias PPs.

Después de analizar las que componen la PPVIS,<sup>122</sup> se pudo constatar que desde el lado de la demanda, la mayoría de los esfuerzos están concentrados en la etapa donde confluyen los pilares del cierre financiero, una de las etapas críticas en el proceso de producción: ¿Cómo hacer de los “pobres” una población más atractiva para los otorgantes de crédito?, ¿Cómo minimizar a través de los subsidios la brecha que impide a las familias acceder a una vivienda?, ¿Cómo hacer para aumentar la cartera hipotecaria? , ¿Cómo hacer que los informales obtengan créditos?, entre otras.

Sin embargo, factores determinantes como lo son la capacidad de ahorro y el no ser sujeto de crédito, que se encuentran directamente relacionados con los ingresos de los hogares, no parecen estar lo suficientemente cobijados por la PP.

Por parte de la oferta, en este periodo existieron PPs para la financiación del SPC, como la línea de redescuento de FINDETER para el crédito constructor VIS; para el suelo, con los MISN; para los costos directos de construcción, con la devolución del IVA en los materiales y los indirectos a través de la reducción en los trámites.

Cabe resaltar en este punto que una etapa crítica en el proceso como son las preventas no se abarca por la PP, por lo cual, su superación depende exclusivamente del SPC, que cada vez más aplica mecanismos complementarios a la PP para apoyar la finalización del proceso productivo. En Ciudad Verde por ejemplo, fue muy claro ver como se han creado estrategias de mercadeo y de apoyo al cierre financiero para

---

<sup>122</sup> Ver anexo 15. Éste era parte integral del documento, sin embargo, por temas de extensión debió ser insertado en los anexos.

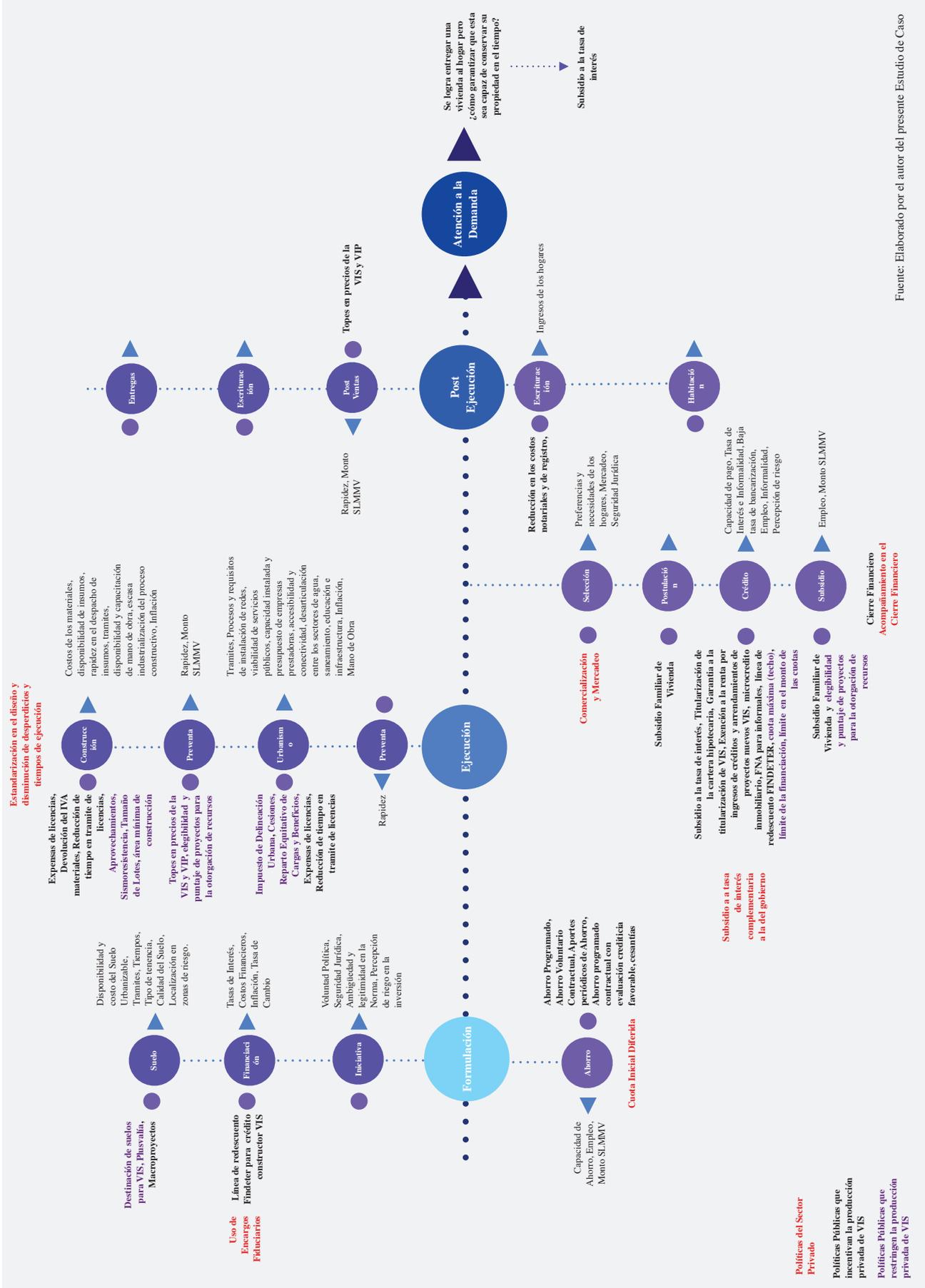
que la demanda logre romper las barreras que restringen el acceso y la escogencia en un entorno de competencia.

No obstante, no todas las políticas creadas han sido para estimular. El Estado ha creado una serie de restricciones a la financiación y al desarrollo urbano en general, debido a que en condiciones de mercado, al SPr le es poco atractivo producir bienes públicos y esto puede repercutir en su calidad.

A partir de la regulación nacional del sector de la vivienda, y de las normas locales relacionadas con las características físicas de la vivienda y del urbanismo, el Estado busca garantizar que las condiciones sean “dignas”. De ahí que existan normas y estándares mínimos de espacio público, malla vial jerarquizada, la proporción entre lo construido y los espacios libres, las especificaciones de los edificios y las unidades habitacionales, topes en el precio de la vivienda, la norma de sismoresistencia, los límites en la tasa de interés, entre otros.

En el caso de CV, se disminuyó el papel que usualmente juega el municipio en la regulación urbanística debido a que la figura que lo acoge permitió una mayor participación del SPC en la formulación de las reglas de juego, pues finalmente los promotores fueron los que propusieron a la nación el proyecto de norma urbana. Esto no implicó que algunos requisitos del municipio de Soacha determinaran algunos aspectos importantes del proyecto como lo fueron el reparto de cargas, la subterranización de redes y los servicios públicos. Sin embargo, la figura de MISN se constituyó como una política complementaria que flexibilizó algunas otras como las normas de uso, aprovechamientos y normas de edificabilidad que normalmente predeterminan el proyecto.

Gráfico 19. PPs y privadas relacionadas con la VIS



Fuente: Elaborado por el autor del presente Estudio de Caso

**3.3.2. La Sectoterritorialidad de la PPVIS.** Jolly se refería a sectoterritorialidad cuando afirmaba que la PPVIS reúne distintos niveles de responsabilidades y ámbitos de intervención. Una vez analizadas las PP que componen la PPVIS, encontramos que en efecto, hay una diferenciación entre los aspectos que se regulan desde los distintos niveles, por ejemplo, a nivel nacional se reglamentan los temas fiscales y de financiación, entre los más importantes podemos encontrar:

- La devolución del IVA a los materiales de construcción, pues ataca directamente uno de los cuellos de botella más importantes que es la de los costos de construcción, pues permite la devolución de hasta un 4% del valor de la venta de las viviendas
- El subsidio a la tasa de interés, pues estimula el endeudamiento de los hogares y aumenta la capacidad de endeudamiento en un 32%<sup>123</sup>
- El subsidio familiar de vivienda, pues ayuda a cerrar la brecha entre las familias y el mercado
- La exención de la renta para los créditos VIS, pues aumenta la colocación de cartera hipotecaria para vivienda de bajo costo.

Por su parte, los operadores locales tienen la función pública del ordenamiento de su territorio, por lo cual tienen las competencias de mayor incidencia en la disponibilidad de suelo. Los temas que se regulan son:

- Delimitación de suelos para VIS: destinación para atender la demanda actual y futura, asegurando que exista disponibilidad.
- Aprovechamientos: clasificar los suelos, asignarles un uso, y en general, dotarlos de norma.
- Recaudo de plusvalías: permiten tener un precio de suelo competitivo que permita la viabilización de proyectos VIS

---

<sup>123</sup>Ver Pinto de De Hart. “Propuestas para la nueva política habitacional”. Documento Electrónico. p.17.

- Cesiones: la provisión de servicios públicos, redes viales, equipamientos y urbanismo en general para que la vivienda se materialice con parámetros mínimos de habitabilidad.

En cuanto a los ámbitos de intervención de la PPVIS, el análisis dio cuenta de que existen PP que trabajan desde distintos sectores para que la vivienda se materialice, debido a que, como vimos anteriormente, el problema de la vivienda de bajo costo es multicausal. Aunque los anteriores van dirigidos a distintos actores, se espera que en conjunto favorezcan todo el proceso.

**Gráfico 20. Retroalimentación de la PPVIS**



Fuente: Elaborado por el autor del presente Estudio de Caso

Al clasificar las PP que hacen parte la PPVIS, de acuerdo con la situación problemática que busca solucionar, encontramos que se pueden agrupar por lo menos en cinco sectores: PP de Ordenamiento Territorial, PP Fiscal, PP Financiera, PP de calidad y PP administrativa. A continuación, se presenta la clasificación de las PP que componen la PPVIS por nivel y sector.

**Tabla 3. Los instrumentos sectoterritoriales**

| Sector                               | Política  | Nivel                           | Etapas                    |
|--------------------------------------|---|---------------------------------|---------------------------|
| Política de Ordenamiento Territorial | Destinación suelos VIS  | Municipal/ Distrital            | Formulación               |
|                                      | Reparto de Cargas y beneficios                                | Municipal/ Distrital y          | Ejecución                 |
|                                      | Cesiones  | Municipal/ Distrital y          | Ejecución                 |
|                                      | Aprovechamientos urbanísticos                                 | Municipal/ Distrital            | Formulación               |
|                                      | Macroproyectos  | Nacional                        | Formulación y ejecución   |
| Política Fiscal                      | Titularización de la cartera hipotecaria                      | Nacional                        | Ejecución                 |
|                                      | Participación en plusvalía                                    | Municipal/ Distrital            | Formulación               |
|                                      | Devolución del IVA a los materiales de construcción           | Nacional                        | Ejecución                 |
|                                      | Reducción de costos notariales y de registro                  | Nacional                        | Post ejecución            |
|                                      | Expensas de licencias   | Municipal/ Distrital            | Ejecución                 |
|                                      | Bonos hipotecarios  | Nacional                        | Ejecución                 |
|                                      | Exención de la renta para arrendamientos                      | Nacional                        | Ejecución                 |
|                                      | Exención de la renta a leasing                                | Nacional                        | Ejecución                 |
|                                      | Exención de la renta créditos VIS                             | Nacional                        | Ejecución                 |
|                                      | Delineación urbana  | Nacional                        | Ejecución                 |
| Política Financiera                  | Garantía en la titularización de la cartera hipotecaria       | Nacional                        | Ejecución/ Post ejecución |
|                                      | Garantía créditos VIS   | Nacional                        | Ejecución/ Post ejecución |
|                                      | Garantía en bonos hipotecarios                                | Nacional                        | Ejecución/ Post ejecución |
|                                      | Subsidio Familiar de Vivienda                                 | Municipal/ Distrital y Nacional | Ejecución/ Post ejecución |
|                                      | Ahorro programado   | Nacional                        | Formulación               |
|                                      | Subsidio a la tasa de interés                                 | Nacional                        | Ejecución/ Post ejecución |
|                                      | Topes en el precio de la vivienda                             | Nacional                        | Ejecución/ Post ejecución |
|                                      | Microcrédito inmobiliario                                     | Nacional                        | Ejecución/ Post ejecución |
|                                      | FNA para informales   | Nacional                        | Ejecución/ Post ejecución |
|                                      | Línea de redescuento de FINDETER para créditos VIS            | Nacional                        | Ejecución/ Post ejecución |
|                                      | Línea de redescuento de FINDETER para crédito constructor VIS | Nacional                        | Formulación               |
|                                      | Techos en las tasas de interés                                | Nacional                        | Ejecución/ Post ejecución |

|                         |  |          |             |
|-------------------------|--|----------|-------------|
|                         | Ahorro programado  | Nacional | Formulación |
|                         | Aportes periódicos   | Nacional | Formulación |
|                         | Ahorro voluntario contractual                                    | Nacional | Formulación |
|                         | Ahorro Voluntario programado con evaluación crediticia favorable | Nacional | Formulación |
|                         | Limitación en la financiación y las cuotas                       | Nacional | Formulación |
|                         | Elegibilidad proyectos VIS                                       | Nacional | Ejecución   |
| Política de Calidad     | Elegibilidad proyectos VIS                                       | Nacional | Ejecución   |
|                         | Sismoresistencia   | Nacional | Ejecución   |
|                         | Lotes mínimos  | Nacional | Ejecución   |
| Política Administrativa | Reducción de tiempos de licencias                                | Nacional | Ejecución   |

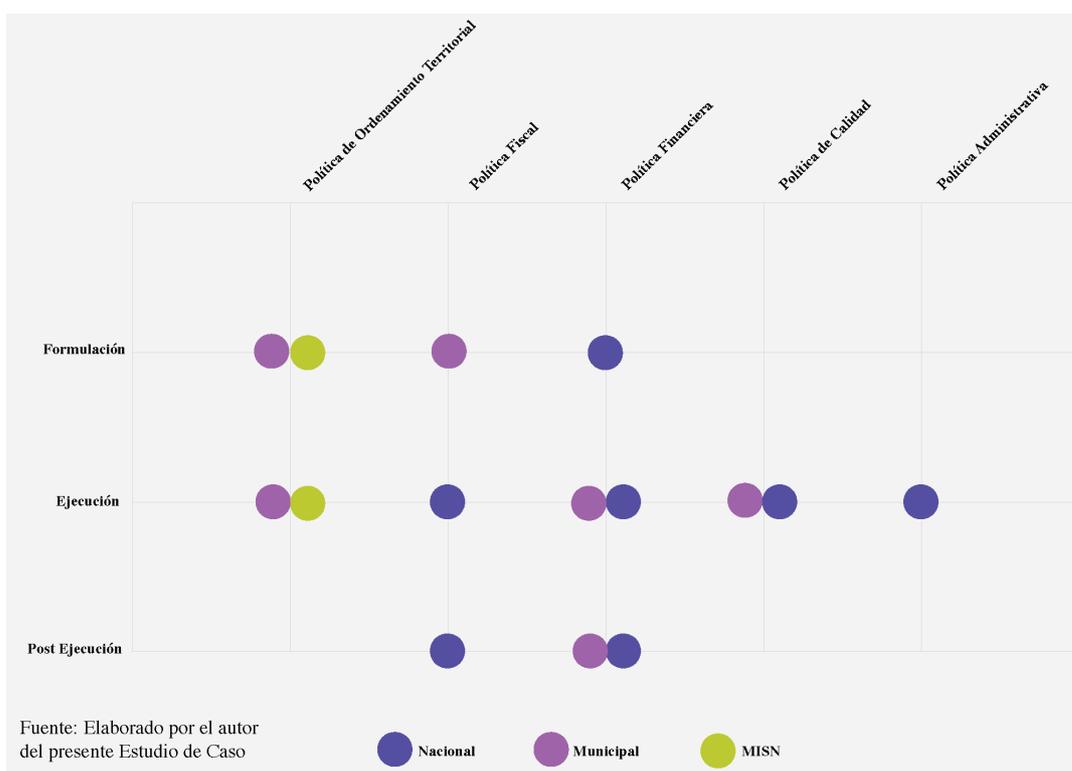
Fuente: tabla elaborada por el autor del presente Estudio de Caso

- Esta tabla da cuenta de varios elementos fundamentales de la PPVIS. Por un lado, se aplican instrumentos para reducir los costos de producción de este bien público, y por el otro, existen mecanismos para que la población objetivo pueda superar las barreras que le supone su ingreso y asegurar así su competencia en el mercado. Todo parece indicar que la PPVIS no ataca el problema real, la pobreza.
- Existe una política de calidad débil, que aunque ha avanzado, aún no define los parámetros mínimos de calidad que debe tener la VIS.
- La política administrativa, también cuenta con falencias, sobre todo si se tiene en cuenta la incidencia que pueden llegar a tener los trámites en la reducción de costos en la VIS.
- Se hace énfasis en la política fiscal y financiera, sin embargo, la vivienda debe ser comprendida como algo más que un crédito tope debido a su importancia en el desarrollo humano.
- El nivel local solo tiene incidencia en la PP de Ordenamiento Territorial e interviene de manera mínima en el sector financiero dependiendo del hecho que ofrezca SFV municipales. Todo lo demás termina siendo determinado por la Nación.
- La PPVIS se concentra en hacer que el hogar logre realizar el cierre financiero y a dar rentabilidad a la actividad de la construcción de VIS. Esto significa que todos los esfuerzos están dados para que la familia acceda al bien público, pero

después de que ello se cumpla, los hogares no cuentan con suficientes instrumentos para mantenerla. Esto implica que el derecho es al acceso, no a la tenencia.

- La mayor cantidad de estímulos son para el sector financiero. Aunque se espera que todo funcione como un ciclo, en realidad solo existen tres incentivos reales desde la PP para el SPC: la devolución de IVA en los materiales, el descuento en las expensas de las licencias y el impuesto a la delimitación urbana, aunque este último depende de cada municipio. Es por lo anterior que la PP de MISN fue tan atractiva para el gremio, pues se constituía como un “incentivo real” y adicional para los constructores que atacó tres de los factores críticos en el proceso de producción: el suelo, los trámites, y la escala.

**Gráfico 21. Síntesis de los instrumentos sectoriales**



#### 4. CONCLUSIONES

El Estado colombiano ha abordado la problemática habitacional de distintas maneras: al analizar la evolución de la Política Pública (PP) se encontró que la responsabilidad de la construcción de este bien público se ha delegado más recientemente al sector privado (SPr) debido al desmonte del Estado benefactor y a la apertura económica.

A partir de un conjunto de incentivos y regulaciones se intenta, aún sin mayor éxito, que el sector privado de la construcción (SPC) produzca VIS suficiente y de calidad para atender el importante déficit de vivienda de los hogares de más bajos ingresos del país; pues pese a que la vivienda sana y segura es un bien meritorio, se tranza en condiciones de mercado, el cual, por naturaleza excluye a quien no tiene capacidad de pago.

El SPr no está produciendo lo que se necesita y esto no solo se debe a la magnitud misma del problema, sino también a que el proceso de producción físico de la VIS se caracteriza por ser dispendioso, costoso y dependiente del esfuerzo coordinado de muchos agentes.

El éxito en este proceso implica superar una serie de etapas críticas como lo son la adquisición de suelo a un precio competitivo, la financiación de las obras de urbanismo y construcción, las preventas de las unidades habitacionales y el cierre financiero por parte de los hogares. Estas etapas son difíciles de alcanzar debido a la existencia de múltiples factores que dificultan su materialización. En este trabajo se ha identificado que los factores más relevantes desde la oferta y desde la demanda son:

Desde la oferta

- i. La escala de intervención
- ii. La complejidad y demora de los trámites
- iii. La escasez de suelo
- iv. Los altos y variables costos de construcción

Desde la demanda,

- i. La variación en la tasa de interés de los créditos

- ii. La capacidad de ahorro de la población objetivo
- iii. Los altos índices de informalidad en el empleo de este segmento de la población
- iv. La población objetivo no es sujeto de crédito o de subsidio

En tanto los anteriores se convierten en un obstáculo para la atención efectiva de la demanda de VIS, el Estado, desde sus distintos niveles y sectores de intervención ha creado un conjunto de incentivos para dar viabilidad a los proyectos de vivienda de bajo costo: i. la devolución del IVA a los materiales de construcción, ii. el subsidio a la tasa de interés, y iii. el subsidio familiar de vivienda (SFV), fueron algunos de los más importantes durante el período de estudio.

En esta investigación, a partir del análisis de Ciudad Verde (CV) se estudió el proceso de producción de VIS, que además de hacer uso del conjunto de incentivos ya existentes, incluye la figura de Macroproyectos, una PP de apoyo que reúne estímulos para mitigar tres de los factores de mayor incidencia en la producción de VIS: la escala de intervención, la fluidez de los trámites y la disponibilidad de suelo.

Pese a los beneficios obtenidos a través de esta política, CV se enfrenta a una serie de factores, tanto internos como externos, que desde distintos ámbitos estimulan u obstaculizan la producción de VIS. Los anteriores no sólo moldean el proyecto sino que repercuten en los costos y la calidad del producto que finalmente se entregará a los usuarios.

Estos factores pueden agruparse alrededor de seis componentes: económico, político, jurídico/normativo, ambiental, técnico, y de gestión, los cuales se desarrollan en el Capítulo II, y se sintetizan en la siguiente tabla.

**Tabl F**

| <b>F</b>         |   |  |
|------------------|---|--|
| <b>Ám</b>        | <b>Internos</b>   | <b>Externos</b>  |
| <b>Económico</b> | Rapidez en ventas de área útil, que permite reducir costos financieros y financiar parcialmente la construcción y dotación de equipamientos públicos                        | Los ingresos de los hogares limitan la adquisición de vivienda |
|                  | Rapidez en preventas de viviendas que permite llegar ágilmente al punto de equilibrio financiero, necesario para iniciar obras, reduciendo el peso de los costos indirectos |  |

|                           |   |   |
|---------------------------|---|---|
|                           | Asunción total del riesgo de inversión por parte de los promotores, con recursos netamente privados   |   |
|                           | Localización del lote en la región, que apoyó la consecución de inversión por ser una solución que supera el ámbito local   |   |
|                           | Indefinida financiación de obras de acueducto, que podría inviabilizar la VIP en próximas etapas.   |   |
| <b>Pol</b>                | No se encontró evidencia  | Voluntad política por parte del gobierno central para llevar a cabo el proyecto, pero a su vez, el costo que significó (en cuanto a cargas) para que a nivel local también la hubiese |
|                           |   | Simultaneidad en etapas de urbanismo y construcción, por la presión política que recae sobre el proyecto, que impide que sea funcional  |
| <b>Jurídico/<br/>Norm</b> | Legitimidad de la norma urbana, concertada entre el nivel central y el grupo gestor, que normalmente no tiene incidencia en la materia.   | Incertidumbre al ser declarada inexecutable la figura de macroproyectos pues no se sabía qué sucedería con los proyectos ya adoptados   |
|                           | Rapidez en habilitación del suelo por figura de macroproyecto que permitió incorporar lotes rurales y de expansión al perímetro urbano, sin necesidad de revisiones y/o ajustes al POT de Soacha.     | Inestabilidad jurídica, por los nuevos requerimientos del municipio   |
| <b>Ambiental</b>          | No se encontró evidencia  | Condiciones climáticas, que dificultaron la ejecución de las obras  |
| <b>Gestión</b>            | Mecanismos del SPr complementarios a la PP, que apoyan el cierre financiero de los hogares y la comercialización de los proyectos en un ámbito de competencia   | No se encontró evidencia  |
|                           | Ausencia de gestión de suelo debido al rápido acuerdo logrado entre un número reducido de propietarios con grandes extensiones de tierra  |   |
|                           | Concurso para la adjudicación de supermanzanas, que fortalece la competencia entre los compradores de área útil, a favor del urbanismo del proyecto.  |   |
|                           | Esquema de gestión empresarial, que busca lograr las mayores rentas posibles de los negocios inmobiliarios VIS  |   |
| <b>Técnico</b>            | Escala y mezcla de usos que permiten un reparto de cargas y beneficios más eficiente, a favor de la VIP.  | Cercanía de los predios con el Distrito Capital que permitieron la extensión de infraestructura vial, de servicios y de espacio público.  |
|                           | Experiencia en ejecución de obras, debido a la inclusión de algunas de las empresas más relevantes del gremio de la construcción, enfocadas particularmente en el segmento de vivienda de bajo costo. |   |

|   |
|---|
| Capacidad técnica, financiera y de negociación del grupo gestor pues pudo desarrollar un proyecto de tal magnitud, sin apoyo público en esta materia. |
| Deficiente calidad del suelo sobre el cual se adelantan las obras, que ha implicado retos para cumplir el cronograma de actividades.                  |

Elaborado por el autor del presente Estudio de Caso

Entre los los factores anteriores, hay algunos que en la práctica han tenido mayor incidencia en los resultados tangibles del proyecto analizado. Uno de los puntos más cuestionados por la academia colombiana fue el de la ausencia de gestión de suelo para reducir el impacto del valor de la tierra sobre la vivienda, a pesar de tener como propósito central la generación de suelo para VIS y VIP. Las rentas del suelo generadas por las acciones urbanísticas fueron transferidas a los propietarios, lo cual repercute potencialmente en la producción de VIP, el aumento en el costo para el municipio en el pago de las afectaciones y bienes públicos, y la alteración de la política Distrital de suelo.

Otro ejemplo importante es el aumento de las cargas generales que exigió el municipio de Soacha, las cuales no solo influyeron en el aumento de las afectaciones, sino también en el alza de los costos de urbanismo, que a su vez, tuvieron que ser mitigados -entre otros- a través de mayores índices de edificabilidad, lo que derivó en un proyecto más denso, pero que financia las grandes infraestructuras.

Sin embargo, el acueducto es un tema que aún hoy no ha podido ser resuelto y que da cuenta de que existe una desarticulación entre el proyecto, la nación y la EAAB. Aunque pudo financiarse a través de la redistribución de las plusvalías, al no incluir los costos de este rubro en el presupuesto, se configura un valor ficticio del urbanismo al igual que en el reparto de cargas y beneficios, lo cual podría inviabilizar futuros desarrollos de VIS, pero sobre todo VIP, debido a que el valor del área útil aumentaría.

Todo lo anterior demuestra que el conjunto de Políticas Públicas (PPs) es necesario y que aún con éste es difícil producir VIS. Es por ello que, además de utilizar algunos de los instrumentos de apoyo de la PP, el SPPr ha empezado a generar

mecanismos propios para romper los obstáculos que impiden a las familias acceder a las soluciones. En CV vimos las siguientes:

- i. Diferir la cuota inicial.
- ii. Crear rutas de buses y recorridos.
- iii. Crear asesoría personalizada para los hogares.
- iv. Crear una ventanilla única para trámites del cierre financiero.

Esto indica que puede haber instrumentos que dinamizan el sector por fuera de la PP, los cuales se reflejan potencialmente en una mayor accesibilidad de los hogares al derecho a la vivienda.

Éste y otros factores como los criterios de calidad en el concurso para la adjudicación de las supermanzanas a las constructoras, han hecho que el modelo de gestión de CV sea en muchos de sus aspectos replicable. Sin embargo, no nos podemos confundir: los MISN no son la solución a la situación habitacional de Colombia como algunos predicen. Aunque puede ser un instrumento contundente en cuanto a número de viviendas, si los macroproyectos no logran materializar soluciones para los grupos más pobres, no podrán atender el grueso del déficit debido a que la problemática de la vivienda más allá de ser un problema de techo, es un problema de pobreza.

#### **4.1. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL (PPVIS)**

Para poder entender la problemática de la vivienda necesitamos saber que éste es un bien complejo y que por ello, no existe un solo problema, ni una sola solución. Sesgarse a los créditos y a los subsidios, que es donde finalmente ha habido un gran énfasis en nuestra PPVIS, ha demostrado no ser la respuesta debido a que existen personas que incluso con esos apoyos, no alcanzan a tener acceso a las soluciones que se ofrecen en el mercado.

En ese sentido, es preciso reconsiderar el papel del Estado en la producción de vivienda: delegar no es sinónimo de eliminar responsabilidades, y si ya se

demonstró que el mercado, pese a los esfuerzos e incentivos, no logra producir lo suficiente, se hace urgente tomar medidas diferenciales para que los grupos base puedan acceder a una.<sup>124</sup>

Adicionalmente, es necesario empezar a cuestionar el imaginario del “país de propietarios” que se ha promovido en Colombia, pues el derecho que se reconoce es el de vivir bien en algún lugar, independientemente del título que tenga la tenencia; si esperamos a que las personas de menos ingresos logren el cierre financiero para comprar una, a lo mejor un gran porcentaje de colombianos no podrá llegar nunca a tener una vivienda, y los beneficiarios reales seguirán siendo las clases medias y el rango más alto las clases populares.

Ahora, para que este derecho se dé en un escenario de dignidad, tendremos que reflexionar sobre el deber ser de la VIS en Colombia, la cual por ser fundamental para el desarrollo de las personas, debe ir más allá de la noción económica del precio, para pasar a garantizar estándares mínimos de calidad en la vivienda y el entorno: se debe superar la idea de que la PPVIS debe ser una que estimule la economía, pues aunque puede hacerlo, el centro debería estar en generar las condiciones para mejorar la vida de las personas; ya habrán otras PP que se ocupen de ello.

Finalmente, para responder la pregunta de por qué es difícil para el SPC producir VIS, se puede afirmar que la vivienda digna y segura es costosa porque compite en condiciones de mercado, pero al estar regulada es supremamente sensible a la fluctuación del precio de sus componentes. El SPC al no estar en el dominio de lo público, deja de asumir estos desbalances que pueden hacer poco rentable la actividad.

Inmediatamente surge la pregunta ¿por qué se produce la VIS que se produce? A lo que se puede responder: por esa misma racionalidad. La mayor demanda insatisfecha actualmente se encuentra en los estratos bajos, por ende, aunque genere utilidades más restringidas por unidad, se convierte en un negocio más

---

<sup>124</sup> La mesa VIS y ONU hábitat ya han discutido algunas propuestas para ello como lo es implementar una política asistencialista para los hogares con ingresos inferiores a 2 SMMLV.

seguro pues hay un mercado constante que no es superado por la oferta<sup>125</sup>... ¿por qué no sacar provecho de esto?

Una última reflexión para quien lea este trabajo: la problemática habitacional, está ahí, latente en la vida de los que la sufren, lo peor, es que ya nos ha tomado ventaja y muchos seguimos indiferentes ante la situación. Tristemente, esta es una política que parece no tener tantos interesados como cuando se habla de movilidad o seguridad, en la que todo el mundo parecería tener algo que decir. Hay que buscar indiscutiblemente un debate sobre una nueva política habitacional, más parecida a lo que sueñan, no los que la hacen o ejecutan, sino los que la necesitan, y ojalá en ese proceso hubiera más personas dispuestas a luchar con las mismas ganas porque otros vivan bien como luchan por llegar rápido a la casa.

---

<sup>125</sup> Aportes Javier Rodríguez

## BIBLIOGRAFÍA

Bateman, Alfredo; Ferrari, César y Giraldo, Fabio. *Hábitat y el desafío de las microfinanzas*. Bogotá: Publicaciones UN-Hábitat, 2008

Casasfanco, María Virginia y Arcos, Oscar. *10 años de metrovivienda, modelos de gestión de suelo, vivienda y hábitat*. Bogotá: UN-Hábitat – Secretaría Mayor de Bogotá, 2007.

Giraldo, Fabio (et al). *La microfinanciación de la vivienda. Hacia la configuración de un nuevo sistema habitacional*. Bogotá: Publicaciones UN-Hábitat, 2006.

Giraldo, Fabio (et al). *Urbanización para el desarrollo humano. Política para un mundo de ciudades*. Bogotá: Publicaciones UN-Hábitat, 2009.

### Capítulos o artículos en libros

Cortés, Rodrigo y Del Castillo, Juan C. “La Planeación Urbana frente a las nuevas formas de Crecimiento Físico de la Ciudad”. En: *Desarrollo Urbano Futuro*. Santafé de Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico, DNP, 1994. 199-226.

Jolly, Jean-François. “Elementos para el análisis de la política pública de vivienda de interés social: ¿del estado constructor al estado destruido?”. En: Salazar Vargas, Carlos. *Las Políticas Públicas*. 2ª Edición. Colección Profesores No. 19. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, 1999. 1-11.

Jolly, Jean-François. “¿Qué tan social ha sido la política pública de vivienda en Colombia?”. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, 2001. 1 – 20. Artículo no publicado.

Ministerio de Desarrollo Económico. “Los Criterios de la Política Urbana”. En: *Ciudades y ciudadanía. La política urbana del salto social*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo

Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo urbano y Agua Potable, 1995. 47 – 88.

Renard, Vincent. “Objetivos en instrumentos para la gestión de la tierra urbana”. En: *Desarrollo Económico*. Santafé de Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico, DNP, 1994. 323- 331.

Saldarriaga Roa, Alberto. “Evolución de la acción estatal en la vivienda social en Colombia entre 1918 y 1990. Aspectos legislativos e institucionales”. En: *Estado, ciudad y vivienda: Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990*. Santafé de Bogotá: INURBE, Ministerio de Desarrollo Económico, Corporación Colegio Villa de Leyva; CEHAP, Medellín; CITCE, Cali, 1996. 35 – 48.

## Artí

Fique Pinto, Luis Fernando. “La habitabilidad de la V.I.S a partir de los años noventa”. *Urbanismos*. Universidad Nacional de Colombia. No. 2. (2007): 208- 215. Consulta realizada el 22 de Septiembre de 2010. Disponible en página Web [http://facartes.unal.edu.co/portal/publicaciones/urbanismos/urbanismos3/Habitabilidad\\_Vivienda\\_Interes\\_Social.pdf](http://facartes.unal.edu.co/portal/publicaciones/urbanismos/urbanismos3/Habitabilidad_Vivienda_Interes_Social.pdf)

García-Bellido, Javier. “Propuesta para la configuración de una Teoría General de la Gestión Urbanística”. *Geo Crítica / Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona. No. 196, Vol. IX. (1 de Septiembre de 2005). Consulta realizada el 15 de noviembre de 2010. Disponible en página Web [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-196.htm#\\_ftn1](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-196.htm#_ftn1)

Jolly, Jean-François. “Algunos aportes para la conceptualización de la Política Pública de Vivienda de Interés Social – VIS”. *Papel Político*. Pontificia Universidad Javeriana. No. 16. (Diciembre de 2004): 77-102. Consulta realizada el 24

septiembre de 2010. Disponible en página Web:  
<http://www.javeriana.edu.co/politicas/publicaciones/documents/3-TERCERO.pdf>

Mesa VIS-Diego Echeverry Campos 2010. *Mesa -Diego*  
Universidad de los Andes. 01, (2011): 1 – 67.

Velásquez Gavilanes, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto “política pública””.  
*Desaf* Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Centro de  
Estudios Políticos e Internacionales (CEPI). Vol. 20 (Semestre I 2009): pp.150-  
187.

#### **Artí**

Amarilo. . ISSN 1794-8398. Año 5, Edición 021. Mayo de  
2010.

-----, . ISSN 1794-8398. Edición Octubre - Noviembre  
2010.

-----, . Amarilo. ISSN 1794-8398. Año 5, Edición 023.  
Diciembre 2010- Febrero 2011.

CAMACOL. *Actividad Edificadora en Bogotá y la Región*. Evolución de la actividad  
edificadora en Bogotá y Cundinamarca. (Segundo semestre de 2010). 1 – 101.

CAMACOL. “Determinantes de la actividad edificadora en Colombia”. *Informe económico*.  
Estudios Económicos CAMACOL. ISSN 2011-7442. No. 11. Bogotá, 28 de  
noviembre de 2008. 1 – 7. Consultado en marzo de 2011. Disponible en página  
Web

http: amacol.co  
df

CAMACOL. “Edificación de Vivienda en Colombia. Balance primer semestre de 2010”. *Informe Económico*. Informes económicos CAMACOL. ISSN 2011-7442. No. 22. Julio de 2010. 1 – 8. Consultado en abril de 2011. Disponible en página Web [http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/EE20100818125457\\_0.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/EE20100818125457_0.pdf)

CAMACOL. “El sector de la construcción en Colombia: hechos estilizados y principales determinantes del nivel de actividad”. Departamento de estudios económicos de CAMACOL. Bogotá, agosto de 2008. 1 – 40. Consultado en marzo de 2011. Disponible en página Web: [http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/EE\\_Inv20081119101141\\_0.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/EE_Inv20081119101141_0.pdf)

CAMACOL. “El sector edificador colombiano frente a los retos de la economía mundial en 2009”. *Informe Económico*. Estudios Económicos CAMACOL. ISSN 2011-7442. No. 9. 30 de septiembre de 2008. 1 – 9. Consultado en mayo de 2011. Disponible en página Web: [http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/EE\\_Coy20081003024702.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/EE_Coy20081003024702.pdf)

CAMACOL. “Escasez de suelo y precios de la vivienda en Colombia”. *Informe Económico*. Estudios económicos CAMACOL. ISSN 2011-7442. No. 24 de septiembre de 2010. 1 – 7. Consultado en abril de 2010. Disponible en página Web [http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/EE\\_Coy20100924073402.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/EE_Coy20100924073402.pdf)

CAMACOL. “Hacia una política de vivienda de largo plazo”. *Informe Económico*. Informes económicos CAMACOL. ISSN 2011-7442. No. 16. Mayo de 2009. 1 – 9. Consultado en mayo de 2011. Disponible en página Web

http:  
df

CAMACOL. “La vivienda de interés social: una deuda pendiente”. *Informe Económico*. Estudios Económicos CAMACOL. ISSN 2011-7442. No. 8. 29 de agosto de 2008. 1 – 8. Consultado en abril de 2011. Disponible en página Web [http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/EE\\_Coy20080901090445.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/EE_Coy20080901090445.pdf)

CAMACOL. “Los retos de la inversión en vivienda para 2009” *informe Económico*. Estudios Económicos CAMACOL. ISSN 2011-7442. No. 12. Diciembre de 2008 – Enero de 2009. 1 – 7. Consultado en junio de 2010. Disponible en página Web [http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/EE\\_Coy20090205050250.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/EE_Coy20090205050250.pdf)

CAMACOL. “Mejoran los indicadores de desempeño del mercado de vivienda nueva en el primer semestre”. *Informe Económico*. Estudios Económicos CAMACOL. ISSN 2011-7442. No. 18 de julio de 2009. 1 – 7. Consultado en mayo de 2011. Disponible en página Web [http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/EE\\_Coy20090814070708.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/EE_Coy20090814070708.pdf)

CAMACOL. “Nuevos mecanismos para impulsar la actividad edificadora”. *Informe Económico*. Informes Económicos CAMACOL. ISSN 2011-7442. No. 15. Abril de 2009. 1 – 9. Consultado en junio de 2011. Disponible en página Web [http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/EE\\_Coy20090602065249.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/EE_Coy20090602065249.pdf).

CAMACOL. “Panorama de los costos de la construcción e inflación en 2010”. *Informe Económico*. Estudios económicos CAMACOL. ISSN 2011-7442. No. 21. Enero - febrero de 2010. 1 – 7. Consultado en junio de 2011. Disponible en página Web [http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/EE20100406102523\\_0.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/EE20100406102523_0.pdf)

CENAC. *Bo*

Centro de

Estudios de la Construcción y el desarrollo urbano y regional, CENAC. Mayo de 2011. Consulta realizada en junio de 2011. Disponible en página Web <http://www.cenac.org.co/?apc=I1----&x=20152630>.

Chiappe de Villa, María Luisa. “La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa”. *CEPAL*. Santiago de Chile, Junio de 1999. 1 – 50. Consultado en Septiembre 2010. Disponible en página Web <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/4246/lcl1211e.pdf>

Dónde Adquirir Vivienda S.A.S. *Estrenar vivienda*. ISSN 2215-9584. No. 3. Noviembre de 2010, Bogotá y alrededores.

----- *Estrenar vivienda*. ISSN 2215-9584. No. 8. Abril 16 - Mayo 15 de 2011, Bogotá y alrededores.

----- *Estrenar vivienda*. ISSN 2215-9584. No. 9. Mayo 15 - Junio 15 de 2011, Bogotá y alrededores.

Gamboa, Cristina. “Brechas del sector, 6 puntos para lograr cambios en la escala de producción de vivienda”. Publicaciones CAMACOL. 2008. 1 – 6. Consultado en junio de 2011. Disponible en página Web [http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/EE\\_Inv20080822114320\\_0.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/EE_Inv20080822114320_0.pdf)

Held, Günther. “Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia”. *CEPAL - Serie Financiamiento del Desarrollo*. No. 96. ISSN 1680-8819. Santiago de Chile, 2000. Consultado en Mayo de 2011. Disponible en página Web <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/4521/lcl1382e.pdf>

Ibáñez, David Andrés. “Guía sobre diseño y tipos de evaluación”. Departamento Nacional de Planeación (DNP), División de Evaluación de Política Pública. Suministrado por el autor.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU-Hábitat. “El derecho a una vivienda adecuada”. *Foro* .. ISSN 1014-5567. Abril de 2010.

Pizano, Eduardo. “El entorno Urbano. De la informalidad hacia una ciudad integral”. *De* No. 3. Bogotá, 2004. 1 – 49.

Puerta, Diana y Henao, María José. “Vivienda y Entorno”. *Informe so ciudades en* Publicación de la Agencia de las Naciones Unidas para el Hábitat. Bogotá, 2011. 1 – 12. Artículo sin publicar.

Saldarriaga, Esteban. “Determinantes del sector de la construcción en Colombia”. MAVDT, First Initiative, ONU Hábitat. Bogotá, Noviembre 15 de 2006. 1 – 97. Consultado en Mayo de 2011. Disponible en página Web [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=98&Itemid=235](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=98&Itemid=235)

## **Otr**

II Cumbre Nacional de Vivienda de Interés Social - EXPOVIS Colombia 2011. Colombia sin Fronteras. Hotel Tequendama, Bogotá: Marzo 2 al 5 de 2011.

Aguilar Bustamante, Patricia y García, Carlos. “Macroproyectos de Interés Social Nacional, una revisión más allá de la controversia”. Pontificia universidad Javeriana, Noviembre 11 de 2009. Consultado en abril de 2011. Disponible en página Web <http://www.javeriana.edu.co/arquidis/injavui/coloquio/documents/1.5MACROPROYECTOSDEINTERESSOCIALNACIONAL.pdf>

Aguilera Sierra, César Augusto - Curaduría Urbana 1 de licencia. “Resolución número 195 de octubre 26 de 2010”. Bogotá D.C. Octubre 26 de 2010. Suministrado por Jorge Eduardo Henao

Amarilo. “Los Macroproyectos de Interés Social Nacional: Un modelo de gestión compartida”. Amarilo S.A. consultado en abril de 2011. Disponible en página Web <http://mesavis.uniandes.edu.co/Presentaciones%202010/Febrero%2025%20Amarilo.pdf>

Amarilo. “Vivienda de Interés Social, instrumentos de gestión”. Amarilo S.A. Marzo de 2011. Suministrado por Carlos García.

CAMACOL. “Viabilidad de la construcción de vivienda de 50 SMLM”. Estudios económicos CAMACOL. Consultado en marzo de 2011. Disponible en página Web <http://www.camacolcundinamarca.co/adminSite/Archivos/ESTECO20090706052839.pdf>

Consejo Nacional de Planificación Económica y Social. Documento Conpes 3583. “Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda”. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Desarrollo, República de Colombia. Consulta realizada en: mayo de 2011. Disponible en la página Web <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3583.pdf>.

Casasfranco, María Virginia. “Cadena de valor de la producción de la vivienda nueva de bajos ingresos en asentamientos urbanos productivos y sostenibles”. Obtenido de María Virginia Casasfranco el 27 de abril de 2011.

Departamento Nacional de Planeación. “Estructuración e implementación de Macroproyectos urbanos en las ciudades colombianas, Nacional”. Consultado el 8 de febrero de 2011. Disponible en página Web

http:

0023720000.pdf

Departamento Nacional de Planeación – “Macroproyectos de Interés Social Nacional. Estrategia Ciudades Amables. Plan de desarrollo 2006-2010”. Mesa VIS Universidad de los Andes. Abril de 2009. Consultado en mayo de 2011. Disponible en página Web: <http://mesavis.uniandes.edu.co/presentaciones%202009/Presentacion%20Macroproyectos%20Mesa%20VIS%20160409%20v2.pdf>

Escallón Gartner, Clemencia. “Retos urbanos. El programa de vivienda del gobierno nacional”. Universidad Nacional de Colombia – Instituto de Estudios Urbanos. Foro “Producción legislativa y política de vivienda. Comentarios al Plan Nacional de Desarrollo y el proyecto de ley dirigido a promover la oferta de suelo urbanizable”. Bogotá, D.C. Martes 5 de abril de 2011.

Forero, Sandra. “Evolución y perspectivas de la vivienda VIS en Bogotá”. CAMACOL. Agosto de 2009. Consultado en marzo de 2011. Disponible en página Web. [http://www.bogotacomovamos.org/datos/AA\\_87\\_Sandra\\_Forero\\_Camacol.pdf](http://www.bogotacomovamos.org/datos/AA_87_Sandra_Forero_Camacol.pdf)

Forero, Sandra. “Seminario Económico y Sectorial de la construcción en Bogotá”. CAMACOL. Noviembre 18 de 2010

Garay, Alfredo. “Políticas de suelo y vivienda”. Curso de especialización en mercados y políticas de suelo en América latina. Módulo 5. Universidad Nacional de Colombia. Consultado el 6 de abril de 2010.

Gerencia del Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde, Documento técnico de soporte presentado como requisito para modificar la resolución 1687 de 2009 que adopta el macroproyecto, agosto de 2010. Información obtenida mediante derecho de petición radicado en marzo 29 de 2011 No. 4120-E1-38439 ante el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, con Respuesta del miércoles 20 de abril No. 4120-E1-28802

Gerencia del Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde, Documento técnico de soporte presentado con las observaciones del municipio como requisito para adoptar el macroproyecto, agosto de 2009. Información obtenida mediante derecho de petición radicado en marzo 29 de 2011 No. 4120-E1-38439 ante el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, con Respuesta del miércoles 20 de abril No. 4120-E1-28802

Gerencia del Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde, Documento técnico de soporte presentado como requisito para la formulación el macroproyecto, marzo de 2009. Información obtenida mediante derecho de petición radicado en marzo 29 de 2011 No. 4120-E1-38439 ante el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, con Respuesta del miércoles 20 de abril No. 4120-E1-28802

Henao, María José. Fotografías realizadas por el autor del presente Estudio de Caso en salida de campo al proyecto Ciudad Verde – Soacha. Realizadas el 17 de marzo de 2011.

Herrera Castaño, Guillermo. “Desarrollos urbanos: macroproyectos”. 1er Foro Interamericano de Financiamiento Habitacional “La consolidación del sector vivienda”. Director de Desarrollo Territorial MAVDT. 6 de agosto de 2010

López, Eduardo - Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT). “The right to the city: bridging the urban divide, background document”. 5<sup>th</sup> session of the World Urban Forum, Rio de Janeiro, 2010. 11-13

López Esguerra, Jorge Luis. “¿Es posible construir Vivienda de Interés Prioritario?”. Diciembre 3 de 2009. Consultado en junio de 2011. Disponible en página Web: <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/1004053.PPT>

Maldonado, María Mercedes. “Producción legislativa y política de vivienda. Comentarios al Plan Nacional de Desarrollo y el proyecto de ley dirigido a promover la oferta

de suelo urbanizable”. Universidad Nacional de Colombia – Instituto de Estudios Urbanos. Foro “Producción legislativa y política de vivienda. Comentarios al Plan Nacional de Desarrollo y el proyecto de ley dirigido a promover la oferta de suelo urbanizable”. Bogotá, D.C. Martes 5 de abril de 2011.

Medina, Yamile Angélica. “Beneficios Tributarios del sector de la construcción”. Oficina de estudios económicos DIAN. Noviembre de 2007. Consultado en marzo de 2011. Disponible en página Web: [http://www.dian.gov.co/descargas/servicios/OEE-Documentos/Cuadernos/Beneficios\\_tributarios\\_sector\\_construccion.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/servicios/OEE-Documentos/Cuadernos/Beneficios_tributarios_sector_construccion.pdf)

Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial; First Initiative; ONU-Hábitat; Marulanda consultores S.A. “Evaluación de los instrumentos de apoyo a la política de Vivienda de Interés Social”. Bogotá, julio de 2006. Consultado en mayo de 2011. Disponible en página Web: [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=366&tmpl=component&format=raw&Itemid=235](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=366&tmpl=component&format=raw&Itemid=235)

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Resolución número 1577 de 2008 (Septiembre 10)”. Diario Oficial – República de Colombia, Año CXLIV No. 47.113. Bogotá, D.C. Lunes 15 de septiembre de 2008.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Resolución número 0318 de 2009 (Febrero 18)”. Diario Oficial – República de Colombia, Año CXLIV No. 47.281. Bogotá, D.C. Miércoles 4 de marzo de 2009.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Resolución número 1687 de 2009 (Septiembre 3)”. Diario Oficial – República de Colombia, Año CXLIV No. 47.469. Bogotá, D.C. Viernes 11 de septiembre de 2009.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Resolución número 1434 de 2010 (Julio 27)”. Diario Oficial – República de Colombia, Año CXLV No. 47.792. Bogotá, D.C. Jueves 5 de agosto de 2010.

Moreno, Roberto. Macroproyectos de vivienda de Interés Social Nacional: Ciudad verde. Amarilo S.A. consultado en Julio de 2011. Disponible en página Web [http://uniapravi.org/images/evento/113\\_e08%20Roberto%20Moreno%20y%20Juan%20Gonzalez.pdf](http://uniapravi.org/images/evento/113_e08%20Roberto%20Moreno%20y%20Juan%20Gonzalez.pdf)

Municipio de Soacha, Cundinamarca. “Acuerdo No. 18 del 31 de mayo de 2008, por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo municipal de Soacha año 2008-2011- soacha para vivir mejor-”. Consultado en marzo de 2011. Disponible en página Web: <http://soacha-cundinamarca.gov.co/planeacion.shtml?apc=p111--&x=1465608>

Municipio de Soacha – Cundinamarca. Mapas POT Soacha. Clasificación del suelo revisión POT, no aprobada por el concejo. Suministrado por William Alfonso.

Palomares, Jorge. “La producción masiva de VIS”. Octubre 10 de 2007. Suministrado por Sandra Forero.

Pinto, Augusto. “MACROPROYECTOS DE VIVIENDA: más que un instrumento, una oportunidad de crecimiento económico y social local”. Pontificia Universidad Javeriana. Foro “Macroproyectos de Interés Social Nacional: ¿Instrumento o Política?”. Facultad de Arquitectura y Diseño, Departamento de Arquitectura, Área de Gestión, Gobernancia y Ejercicio Profesional. Bogotá, D.C. Jueves 17 de mayo de 2011.

Pinto de de Hart, Marta. “Balance 2010 y perspectivas del sector edificador colombiano”. Marzo 8 de 2011. Consultado en junio de 2011. Disponible en página Web: [www.camacolantioquia.org.co/paginas/.../Doctora%20Martha%20Pinto.ppt](http://www.camacolantioquia.org.co/paginas/.../Doctora%20Martha%20Pinto.ppt)

Pinto, Martha Helena. “Propuestas para la nueva política habitacional”. CAMACOL. Foro de vivienda Asobancaria. Bogotá: 3 de diciembre de 2010. Suministrado por Diana Puerta.

Pizano, Eduardo - Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde. Pontificia Universidad Javeriana. Foro “Macroproyectos de Interés Social Nacional: ¿Instrumento o Política?”. Facultad de Arquitectura y Diseño, Departamento de Arquitectura, Área de Gestión, Gobernancia y Ejercicio Profesional. Bogotá, D.C. Jueves 17 de mayo de 2011.

Presupuesto total de urbanismo del Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde. Julio de 2011, Suministrado por Jorge Eduardo Henao.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT). *Estado de las ciudades de América latina y el Caribe*. Oficina América Latina y el Caribe (ROLAC). Rio de Janeiro, 2010. Consulta realizada el 20 de noviembre de 2010. Disponible en la página Web [http://typo3.fao.org/fileadmin/user\\_upload/fsn/docs/Estado\\_Ciudades\\_ALC.\\_2010.\\_UN\\_Habitat\\_1\\_.pdf](http://typo3.fao.org/fileadmin/user_upload/fsn/docs/Estado_Ciudades_ALC._2010._UN_Habitat_1_.pdf)

República de Colombia. *Constitución Política de Colombia, 1991*. Consulta realizada en septiembre de 2010. Disponible en la página Web: [http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/ConstitucionPoliticaColombia\\_20100810.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/ConstitucionPoliticaColombia_20100810.pdf)

República de Colombia. “Ley 3 de 1991”. Consulta realizada el 2 de Diciembre de 2010. Disponible en la página Web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=1164>

República de Colombia. “Ley 388 de 1997”. Consulta realizada el 2 de Diciembre de 2010. Disponible en la página Web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=339>

República de Colombia. “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”. Consulta realizada el 2 de Diciembre de 2010. Disponible en la página Web <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=LNQRfw1bAXo%3d&tabid=65>

República de Colombia. “Ley 1151 de 2007”. Consulta realizada el 2 de Diciembre de 2010. Disponible en la página Web: [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND\\_2006\\_2010/LEY\\_PND\\_2006\\_2010.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND_2006_2010/LEY_PND_2006_2010.pdf)

República de Colombia - Departamento Nacional De Planeación. “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Tomo I. Estado comunitario: desarrollo para todos”. Consultado el 8 de marzo de 2011. Disponible en página Web <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=WSgQTUkodjQ%3d&tabid=65>

República de Colombia - Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. “La locomotora de vivienda: Estrategia territorial y gestión de suelo”. Segundo Foro de Vivienda: “Una tarea de todos: un techo para todos”. Bogotá, Diciembre 3 de 2010

Rodríguez, Javier. “Estructuración financiera proyectos inmobiliarios”. Universidad Nacional de Colombia. Suministrado por Javier Rodríguez.

Silva, Julio Miguel. “Recomendaciones para la Formulación de la Política de Vivienda en Colombia, 2010-2014”. Bogotá: junio de 2010. Obtenido de Sandra Forero.

Silva, Julio Miguel. “Lineamientos de política de vivienda 2010-2014”. República de Colombia - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Mesa VIS. Febrero 17 de 2011. Consultado en abril de 2011. Disponible en página Web [http://www.minambiente.gov.co/documentos/documentosVivienda/proyectos\\_norma/220211\\_plitica\\_vivienda\\_2010\\_2014.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/documentosVivienda/proyectos_norma/220211_plitica_vivienda_2010_2014.pdf)

Sistema Intergremial de Vivienda de Interés Social, SI-VIS. “Vivienda de Interés Social: un reto de las administraciones locales con el apoyo del Gobierno Nacional”. Bogotá, 18 de septiembre de 2007. Consultado en marzo de 2011. Disponible en página Web  
[http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/ArtPres\\_20080130044138\\_0.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/ArtPres_20080130044138_0.pdf)

## **P Web institucionales y Banco de Datos en línea**

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Decreto 4260 de 2007 (Noviembre 2)”. Consulta realizada en mayo de 2011. Disponible en la página Web  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27336>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Decreto 3450 de 2009 (Septiembre 11)”. Consulta realizada en: mayo de 2011. Disponible en la página Web  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=37511>

Alcaldía Mayor de Bogotá - Metrovivienda. “Oferta de Vivienda de Interés Social en Bogotá”. Consulta realizada el 20 de noviembre de 2010. Disponible en la página Web  
<http://www.metrovivienda.gov.co/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.0601>

Cámara Colombiana de la Construcción - CAMACOL. “Conceptos jurídicos”. Consulta realizada el 20 de noviembre de 2010. Disponible en la página Web  
<http://www.camacol.org.co/adminSite/Archivos/COBO20080613033439.pdf>

Amarilo / Universidad de los Andes. “Los Macroproyectos de Vivienda de Interés Social Nacional: un modelo de gestión compartida”. Consulta realizada el 31 de diciembre de 2010. Disponible en la página Web  
<http://mesavis.uniandes.edu.co/Presentaciones%202010/Febrero%2025%20Amarilo.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia C-149 de 2010”. Consulta realizada en mayo de 2011. Disponible en la página Web <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-149-10.htm>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. “Censo 2005”. Consultado en marzo de 2011. Disponible en página Web <http://www.dane.gov.co/censo/>.

------. “Censo 2005, calidad de vida, ficha metodológica déficit de vivienda. Disponible en página Web [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/FM\\_deficitvivienda.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/FM_deficitvivienda.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. *Bases de* -2014. “*Prosperidad para todos*”. Consulta realizada en mayo de 2011. Disponible en página Web <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20102014.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de desarrollo 2006 – 2010. “Estado Comunitario: Desarro* Consulta realizada en mayo de 2011. Disponible en la página Web:<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010.aspx>

Macroproyecto Ciudad Verde. Consultado en marzo de 2011. Disponible en página Web. <http://www.ciudadverde.com.co/>

Maldonado, María Mercedes. Programa ni más ni menos. Prisma TV. 2010. Consultado en marzo de 2011. Disponible en página Web:[http://www.prismatv.unal.edu.co/index.php?tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=1246&no\\_cache=1](http://www.prismatv.unal.edu.co/index.php?tx_ttnews[tt_news]=1246&no_cache=1)

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Decreto 3671 de 2009 (Septiembre 25)”. Consulta realizada en mayo de 2001. Disponible en la página Web [http://www.minambiente.gov.co/documentos/dec\\_3671\\_250909.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/dec_3671_250909.pdf)

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Decreto 4821 de 2010 (Diciembre 29)”. Consulta realizada en mayo de 2011. Disponible en la página Web  
<http://www.colombiahumanitaria.gov.co/Apoyo/Documents/decretos/dec482129124821.pdf>

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Fonvivienda. Consultado en julio de 2011. Disponible en página Web  
<http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=549&conID=1591>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Declaración Universal de los Derechos del Hombre”. Consultado el 20 de Abril de 2011. Disponible en página Web  
<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=spn>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Consultado el 20 de Abril de 2011. Disponible en página: Web  
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

República de Colombia - Banco de la República. “Tasa de cambio del peso Colombiano”. Consultado el 15 de julio de 2011. Disponible en página Web  
[http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see\\_ts\\_cam.htm#cotización](http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_ts_cam.htm#cotización)

República de Colombia - Colombia humanitaria. “La emergencia en cifras”. Consulta realizada el 16 de julio de 2011. Disponible en página Web  
<http://www.colombiahumanitaria.gov.co/Cifras/Paginas/ConoceCifrasCH.aspx>

República de Colombia – Findeter. Naturaleza Findeter. Consultado en julio de 2011. Disponible en página Web:

http:  
g\_id

República de Colombia – Findeter. Glosario. Consultado en julio de 2011. Disponible en  
página Web  
[http://www.findeter.gov.co/aymsite/aym\\_index.php?alr=&option=ciudadano&pag\\_id=17&pag\\_sub\\_cat\\_id=0&pag\\_cat\\_id=3&alr=aymsoft&](http://www.findeter.gov.co/aymsite/aym_index.php?alr=&option=ciudadano&pag_id=17&pag_sub_cat_id=0&pag_cat_id=3&alr=aymsoft&)

República de Colombia - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
MAVDT. “Normativa de vivienda y desarrollo territorial”. Consulta realizada en  
septiembre de 2010. Disponible en la página Web  
<http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=646&conID=4222>

República de Colombia - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
MAVDT. “Resolución 1434 de 27 de julio de 2010”. Consulta realizada en Marzo  
de 2011. Disponible en la página Web:  
[http://www.minambiente.gov.co//documentos/normativa/vivienda/resolucion/res\\_1434\\_270710.pdf](http://www.minambiente.gov.co//documentos/normativa/vivienda/resolucion/res_1434_270710.pdf)

## **E**

Entrevista a Ana Lilian Valencia, Gerente de proyectos en la división de vivienda de  
Colsubsidio, Realizada en Bogotá, 10 de Octubre de 2010.

Entrevista a Álvaro Vélez, Junta directiva CAMACOL Nacional y Gerente de Triada S.A.,  
Realizada en Bogotá, 5 de Noviembre de 2010

Entrevista a Andrea Villamizar, Vendedora en la sala de ventas de Amarilo S.A. en Ciudad  
Verde, Realizada en Soacha, 17 de Marzo de 2011

Entrevista a Carlos García, Gerente de proyectos Amarilo, Realizada en Bogotá, 4 de Mayo de 2011.

Entrevista a Carlos García, Gerente de proyectos Amarilo, Realizada en Bogotá, 16 de Junio de 2011.

Entrevista a Carlos García, Gerente de proyectos Amarilo, Realizada en Bogotá, 2 de Julio 2011.

Entrevista a César Augusto Henao, División Macroproyectos, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Realizada en Bogotá, 24 de Marzo de 2010.

Entrevista a Diana Patiño, Arquitecta en Amarilo S.A., Realizada en Bogotá, 18 de Marzo de 2011.

Entrevista a Diana Puerta, Encargada temas de Vivienda y Desarrollo territorial UN-Hábitat, Realizada en Bogotá, 14 de Mayo de 2010.

Entrevista a Javier Rodríguez, Gerente de planeación EKO, Realizada en Bogotá, 5 de Mayo de 2010.

Entrevista a Jean- François Jolly, Profesor e Investigador Universidad Javeriana, Realizada en Bogotá, 17 de Mayo de 2010.

Entrevista a Jorge Eduardo Henao, Director de obras VIS en Triada S.A., Realizada en Bogotá, 5 de Julio de 2010.

Entrevista a Jorge Pacheco, Departamento de Estudios Económicos, CAMACOL, Realizada en Bogotá, 5 de Julio de 2010.

Entrevista a María Cristina Rojas, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Realizada en Bogotá, 7 de Abril de 2011.

Entrevista a Martha lucía Salazar, Asesora Macroproyectos de Interés Social Nacional, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, 24 de Marzo de 2010.

Entrevista a María Virginia Casasfranco, Ex gerente Metrovivienda y consultora internacional en temas de vivienda, Realizada en Bogotá, 26 de Abril de 2011.

Entrevista a Milton Díaz, Ingeniero residente en Frailejón, Ciudad Verde, Realizada en Soacha, 17 de Marzo de 2011.

Entrevista a Natalia Bonilla, Ex funcionaria del Instituto de Crédito Territorial e INURBE Realizada en Bogotá, vía Skype, 19 de Marzo de 2011.

Entrevista a Olga Lucía Ceballos, Directora Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo INJAVIU, Realizada en Bogotá, 2 de Noviembre de 2010.

Entrevista a Sandra Baró Sfer, Gerente de proyectos Amarilo S.A., Realizada en Bogotá, 4 de Mayo de 2011.

Entrevista a Sandra Forero, Gerente CAMACOL Regional Bogotá y Cundinamarca, Realizada en Bogotá, 9 de Noviembre de 2010.

Entrevista a Sandra Forero, Gerente CAMACOL Regional Bogotá y Cundinamarca, Realizada en Bogotá, 7 de Febrero de 2011.

Entrevista a Tayron Hernández, Contratista hidráulico en Ciudad Verde, Realizada en Soacha, 17 de Marzo de 2011.

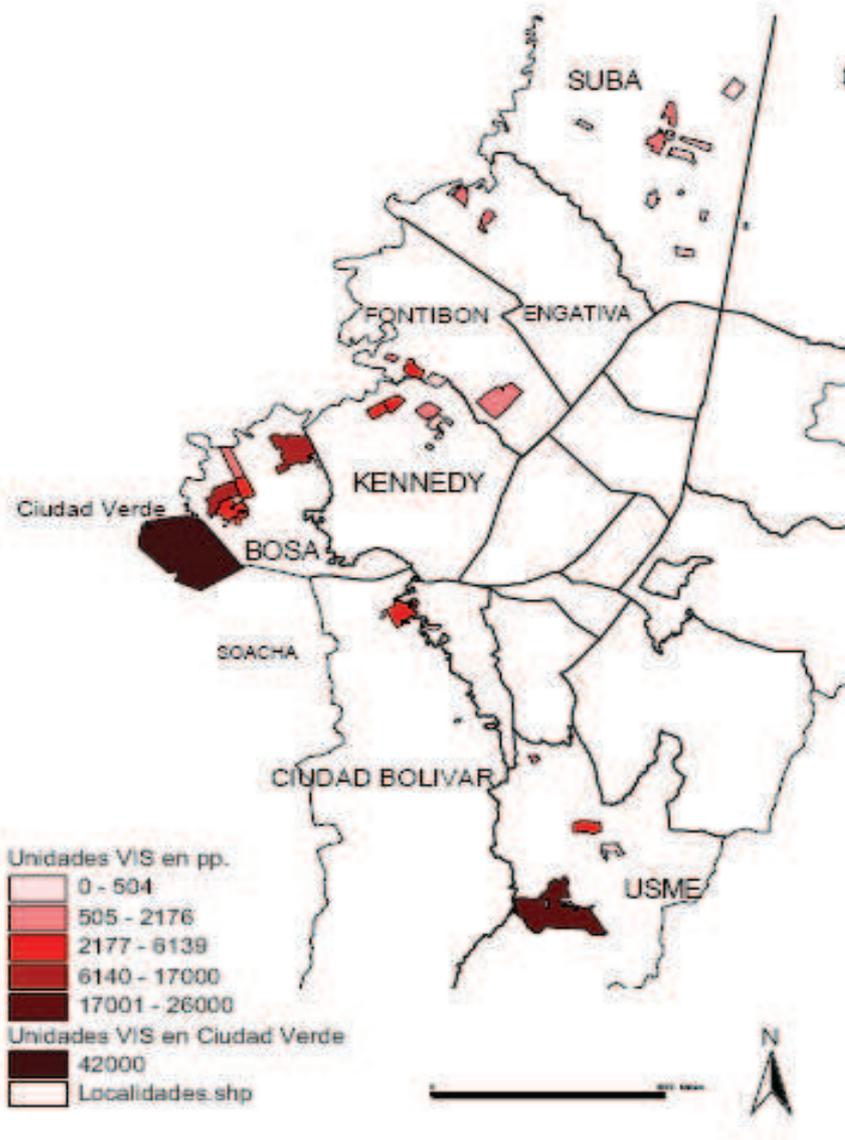
Taller de discusión con Fabio Giraldo, Capítulo de Vivienda y Entorno del Informe del Estado de las Ciudades de Colombia, Realizado en Bogotá, 26 de Abril de 2011.

Taller de discusión con Oscar Alfonso, María Virginia Casasfranco, Jorge Torres, Luis Fernando Fique Pinto, Julián Torres, Capítulo de Vivienda y Entorno del Informe

del Estado de las Ciudades de Colombia, Realizado en Bogotá, 26 de Abril de 2011.

Ane

Anexo 1. Escala del EMISNCV: El área de Ciudad Verde frente a otras intervenciones recientes en su área de influencia (Planes Parciales).



Fuente: Maldonado, María Mercedes. Disponible en página

Web [http://www.institutodeestudiosurbanos.com/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=349&Itemid=18](http://www.institutodeestudiosurbanos.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=349&Itemid=18)

## **Anexo 2. Los Macroproyectos de primera generación, Ley 1151 de 2007.**

El Artículo 6 de la Ley 1151 de 2007 (PND 2006-2010 Estado Comunitario - Desarrollo para Todos<sup>1</sup>) estableció los principales programas de inversión para el desarrollo del país en el cuatrienio. Allí se definió que para la articulación de las políticas de desarrollo urbano, vivienda, agua potable, saneamiento básico y transporte -en el marco de la estrategia Ciudades Amables-, se implementarían Programas Integrales como el Mejoramiento Integral de Barrios, la renovación urbana y los Macroproyectos de Interés Social Nacional.

En ese sentido, se retoma<sup>1</sup> la figura de Macroproyecto como instrumento fundamental para generar desde el nivel nacional intervenciones con gran impacto en la calidad de los asentamientos humanos debido a la gran y compleja problemática habitacional que existe en el país<sup>2</sup>.

Aunque ya habían sido planteados algunos instrumentos en la ley de desarrollo territorial, para que en efecto, los municipios y distritos ejercieran sus competencias y cumplieran con la responsabilidad que tenían en materia de vivienda, particularmente en la VIS y VIP, el déficit era persistente: la falta de interés, de capacidades, el desconocimiento de la norma y su aplicación son algunos de los argumentos que se usan para explicar esta situación...Pese a que para esta investigación no es muy relevante el motivo, lo cierto es que no se pudo solucionar esta situación desde el nivel local y por eso, la nación interviene y propone esta herramienta para atacar directamente la situación.

---

<sup>1</sup> En el artículo 114 de la ley 388 de 1997 ya se había hablado de “Macroproyectos urbanos”. Allí se estableció que eran el mecanismo mediante el cual se desarrollarían las actuaciones urbanas integrales, a partir de las cuales, se podían generar intervenciones integrales de gran escala. La diferencia con respecto a los MISN de la Ley 1151- sutil en el articulado, pero crítica en términos prácticos- es que incluía a los municipios en el proceso de formulación e implementación, de hecho, los proyectos debían ser propuestos por los mismos; además, debían estar contemplados en el POT respectivo.

<sup>2</sup> Varias fuentes afirman que el estudio “Suelo y vivienda para hogares de bajos ingresos” del DNP, MAVDT, Banco Mundial y Cities Alliance, fue clave para la introducción de este instrumento dentro de la estrategia del PND, pues recomendó al gobierno nacional establecer un instrumento que permitiera la participación de la nación en procesos de generación de suelo destinado a programas VIS de gran escala para suplir las necesidades de varios municipios de manera simultánea en esquemas público privados. Esto con base en las conclusiones que aporta el estudio: i. Los mercados de suelo y vivienda presentan dinámicas regionales, sobre todo en zonas de carácter metropolitano, ii. La capacidad municipal está desbordada porque las competencias y la aplicación de instrumentos de gestión del suelo se limitan a su jurisdicción. Comparar, DNP, p.2

El Decreto 4260 de 2007 que reglamenta el Plan Nacional de Desarrollo, estableció esta figura y los lineamientos para su formulación y posterior desarrollo. Allí los Macroproyectos se definen como las

...Operaciones urbanísticas integrales de gestión y provisión de suelo para vivienda, con especial énfasis en VIS y VIP. El Macroproyecto deberá proveer suelo para desarrollar un número de VIS que no podrá ser inferior al (1%) del número de hogares existentes en los municipios o distritos objeto del Macroproyecto, de conformidad con las estadísticas del DANE<sup>3</sup>.

Esta definición tiene dos implicaciones importantes; en primer lugar, encaminó el desarrollo del instrumento principalmente hacia proyectos que ofrecieran soluciones habitacionales<sup>4</sup>, las cuales debían integrarse con la provisión de servicios públicos domiciliarios, redes viales, espacios públicos y equipamientos colectivos. En segundo, estableció un parámetro con respecto al tamaño, lo cual implicaba un reto importante para el que lo quiera gestionar, pero a la vez una ventaja comparativa, por su escala.

Entre las características fundamentales de los MISN de primera generación encontramos que, se constituyeron como “determinantes de ordenamiento de superior jerarquía”<sup>5</sup> por ser de nivel nacional. También permitió que los planes parciales y licencias para su desarrollo fueran otorgados con relación a las normas adoptadas para tal propósito, lo que significaba que, desde el nivel central se pudieran modificar los usos, tratamientos y clasificación del suelo, independientemente de la que había sido adoptada por el municipio -a través de su POT-, el cual, en principio, no tenía ningún tipo de injerencia en la decisión. Además de lo anterior, permitía a la nación adquirir, mediante enajenación voluntaria o procesos de expropiación por la vía judicial o administrativa los predios o inmuebles sujetos a este tipo de intervención.

---

<sup>3</sup> Art. 1 Decreto 4260 de 2007

<sup>4</sup> Sin embargo, cabe aclarar que en el artículo 79 de la ley 1151 se permitía dar aplicación a esta figura para solucionar otro tipo de fenómenos distintos a los habitacionales, pues contemplaba cualquier tipo de “programas, proyectos u obras que fuesen de utilidad pública o interés social”.

<sup>5</sup> Ubicándose al mismo nivel de las leyes relacionadas con: i. La conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales, y la prevención de amenazas y riesgos naturales, ii. La conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural, iii. Las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, y iv. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano. Ley 388, artículo 10

Por las razones citadas anteriormente, esta figura ha generado un debate<sup>6</sup> sobre la autonomía municipal en el ordenamiento territorial, no en vano, un grupo de expertos y académicos denunciaron su pertinencia, lo cual terminó derivándose en la declaratoria de inconstitucional. Pese a esta situación, hoy en día el tema no ha muerto, pues: i. El pasado 30 de junio fue sancionada la Ley 1469 del 30 de Junio de 2.011 "Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda", es decir, la ley de los "Macroproyectos de segunda generación" con los ajustes que sugirió la Corte con respecto a la figura original y ii. Todos aquellos MISN que ya se encontraban curso<sup>7</sup>, entre estos Ciudad Verde, se les permitió continuar.

Ahora bien, pese a las críticas el gobierno sigue defendiéndose, argumentando que "el propósito con esta figura era realizar intervenciones inmediatas pero temporales para atacar déficit y que esto no implicaba el reemplazo de los demás instrumentos de la ley 388". En ese orden de ideas, la lógica era que a partir de estas intervenciones de gran escala se combatiría el bajo nivel de la oferta formal y por ende, se lograría mitigar la crisis habitacional. Valdría la pena ver cuándo lo local se encargará de solucionar el problema habitacional para que estas intervenciones dejen de ser necesarias.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Alrededor de la temática se han generado diversas discusiones, entre otras, el Foro "Producción legislativa y política de vivienda. Comentarios al Plan nacional de desarrollo y el proyecto de ley dirigido a promover la oferta de suelo urbanizable" de la Universidad Nacional, y el foro "Macroproyectos de Interés Social Nacional: ¿instrumento o política?" de la Universidad Javeriana; sin contar otros en los que aunque el tema principal no era el de los MISN, se ha abordado el tema como la II Cumbre Nacional de Vivienda de Interés Social, Expovis Colombia 2011 y el Lanzamiento del estudio de la Actividad edificadora 2010-II de Bogotá y la región, Camacol.

<sup>7</sup> En curso quiere decir que se encontrara en cualquiera de las etapas de identificación y determinación, formulación, adopción o ejecución.; a diciembre de 2010, se habían adoptado 7 MISN. DNP estructuración e implementación, p.4

<sup>8</sup> Documento elaborado por el autor del presente trabajo de grado.

| <b>Instrumentos normativos que le dan origen a la figura de Macroproyectos</b>   |
|--|
| <b>Constitución Política, 4 de julio de 1991</b>   |
| Numeral 11 del artículo 189: El presidente debe expedir decretos, resoluciones y ordenes para hacer cumplir las leyes  |
|   |
| <b>Ley 388 del 18 de julio de 1997</b>   |
| Artículo 10: Los Municipios y Distritos deben tener en cuenta para el desarrollo de los POT, normas de superior jerarquía  |
| Artículo 58: Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles   |
| Artículo 83, parágrafo 4º: los municipios podrán exonerar del cobro de la participación en plusvalía a los inmuebles destinados a vivienda de interés social   |
| Artículo 85: Habla sobre las posibles destinaciones de los recursos provenientes de la participación en plusvalía, entre los cuales encontramos la compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de VIS   |
| Artículo 114: propone los Macroproyectos Urbanos como mecanismo para desarrollar las actuaciones urbanas integrales, lo cual implicaba que i). la propuesta se diera por parte de los municipios o distritos y ii). que estuviera consignado en el POT respectivo.   |
|   |
| <b>PND 2006-2010-Estrategia ciudades amables, expedido por la Ley 1151 del 24 de julio de 2007</b>   |
| Artículos 79 y 82: Modifica la figura de la ley 388, creando los Macroproyectos de Interés Social Nacional. Aunque también se trata de operaciones de gran escala, la diferencia radica en que estos se proponen desde el nivel central, no deben estar necesariamente incluidos en el POT y no contemplan procesos de concertación con los Concejos Municipales y Distritales.  |
|    |
| <b>Decreto 4260 del 2 de noviembre de 2007</b>   |
| Se reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151. Estableció los objetivos, determinantes y procedimientos para su identificación, determinación, anuncio, formulación, adopción y ejecución.   |
|   |
| <b>Documento Conpes 3583 del 28 de Abril 2009</b>  |
| Líneas de política y consolidación de instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda  |
|   |
| <b>Decreto 3450 del 11 de septiembre de 2009</b>   |
| Reglamenta el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda vinculado a Macroproyectos de Interés Social Nacional el cual se otorga únicamente para la adquisición de vivienda nueva en los MISN   |
|   |
| <b>Decreto 3671 del 25 de septiembre de 2009</b>   |
| Se modifica parcialmente el Decreto 4260 de 2007   |
|   |
| <b>Sentencia C-149 del 4 de marzo de 2010</b>  |
| Inexequibilidad del artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 pues desplazan las competencias constitucionalmente asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción de los POT's; al no involucrarlos en el proceso se da un vaciamiento de sus competencias.   |
|   |
| <b>Decreto 4821 del 29 del diciembre de 2010</b>   |
| Artículo 13: Los Macroproyectos de Interés Social Nacional que a la fecha se encuentren adoptados, podrán ampliar su área de planificación y/o gestión siempre y cuando esta modificación esté dirigida a incorporar nuevos suelos o proyectos de vivienda localizados en el respectivo municipio o distrito con el fin de adelantar la construcción de viviendas y/o reubicar asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo afectados por la ola invernal |

Cuadro elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base a la información tomada de la Resolución 1687 de 2007 y Resolución 1434 de 2010 del MAVDT.

**Anexo 3. Normas urbanísticas asignadas al proyecto Ciudad Verde por la Resolución 1687 de 2007 y Resolución 1434 de 2010 del MAVDT.**

**a. Áreas de actividad.**

| Áreas de actividad                    |  |
|---------------------------------------|--|
| Área de actividad residencial 1 (R1). | 148  |
|                                       | Para uso residencial principalmente  |
|                                       | Usos complementarios urbanos y locales como comercio, industria e institucionales de bajo impacto  |
|                                       | Localizada entre vías del plan vial principal y los parques lineales. En las zonas centrales se encuentran ubicados los nodos de equipamientos educativos.   |
|                                       | Se propone una altura de 6 pisos como máximo y se permite tener vivienda de tipo unifamiliar, bifamiliar y multifamiliar   |
| Área de actividad residencial 2 (R2). | 21 Ha aproximadamente.   |
|                                       | Sectores destinados a centros cívicos, donde se pueden establecer usos de comercio, de servicios, de equipamientos de escala zonal, y usos de vivienda.  |
|                                       | Estas áreas funcionan como centralidades dentro del área de actividad residencial 1 (R1).  |
|                                       | Funcionan alrededor de parques   |
|                                       | Albergan vivienda en sus diferentes modalidades, hasta en 12 pisos de altura, que corresponderán al 50% del área útil del área de actividad  |
|                                       | Estas áreas podrán ser desarrolladas mediante tipología continua debido a su condición de centros urbanos. Se busca promover con ello una imagen particular que permita configurarlos como elementos singulares, no sólo por las actividades que les son inherentes sino por su tipología. |
| Área de actividad múltiple 1 (M1).    | 82 Ha aproximadamente.   |
|                                       | Usos de comercio, institucional, servicios e industria de carácter urbano y metropolitano  |
|                                       | En esta área se permite desarrollar el uso de vivienda hasta en 12 pisos de altura en un porcentaje mínimo del 50% del área útil de la misma.  |
|                                       | Los parques públicos propuestos en esta área servirán de aislamiento entre los usos.   |
| Área de actividad múltiple 2 (M2).    | 27 Ha aproximadamente  |
|                                       | Se propone para desarrollar una zona generadora de empleo mediante actividades económicas no solo de nivel urbano sino también relacionadas con el comercio exterior, aduanero y fiscal.   |
|                                       | Localizada en la supermanzana 45, debido a su relación con vías de mayor jerarquía   |
|                                       | De no desarrollarse acorde con estas disposiciones, se realizará con las características del área de actividad múltiple 1 (M1)   |
| Área de actividad especial 1 (E-1).   | 47 Ha aproximadamente.   |
|                                       | localizada en el área de los cerros  |
|                                       | Su uso principal es Institucional. Dentro de ésta, se encuentran las áreas de preservación ambiental; el uso propuesto busca contribuir a este fin.  |
|                                       | Se propone una altura máxima de 4 pisos y una ocupación baja.  |
|                                       | Se permite el uso de vivienda solamente en la manzana No 49 con una altura máxima de 4 pisos y un índice de ocupación de 0.3 sobre el área útil.   |

Cuadro elaborado por el autor del presente Estudio de Caso con base a la información tomada de la Resolución 1687 de 2007 y Resolución 1434 de 2010 del MAVDT.

**b. Usos del suelo**

| <b>USOS DEL SUELO PERMITIDOS EN CIUDAD VERDE</b> |  |
|--|--|
| <b>USOS</b>                                      | <b>CLASIFICACIÓN</b>   |
| <b>VIVIENDA</b>                                  | A<br>ocupación de edificaciones constituida por una (1) o dos (2) viviendas por pedio.   |
|  | B) Áreas de vivienda multifamiliar: Son aquellas áreas designadas para ocupación por más de tres (3) viviendas que comparten bienes comunes.   |
| <b>COMERCIALES</b>                               | Comercio Tipo 1 (C-1): Se refiere al que no genera mayores impactos tanto ambientales como urbanos, no requieren concentración ni permanencia de flujos peatonales y vehiculares, y no producen ruidos ni olores contaminantes, pertenecen a este tipo la mayoría del comercio de cobertura local o vecinal. En la totalidad de los casos, no pueden superar un área de construcción en el uso mayor a 60 m2. Pertenecen a esta clasificación las siguientes actividades:<br>A) Venta de bienes.<br>B) Venta de Servicios. |
|  | Comercio Tipo 2 (C-2): Son aquellos establecimientos compatibles con la vivienda, que por su propia actividad generan algún impacto, tales como: congestión de tránsito, ruidos, olores. Se refiere a comercio de cobertura zonal. Pertenecen a este grupo los locales con áreas mayores a 60 m2. Para efectos de los centros comerciales se contabilizará el total del área de los locales que lo conforman y no cada uno por separado.   |
|  | Comercio Tipo 3 (C-3): Son los establecimientos que debido a la magnitud de sus instalaciones y la generación de altos impactos, requieren de una localización especial.   |
| <b>INDUSTRIALES</b>                              | Industria Tipo 2: Es aquella que produce mayores impactos urbanos y genera una mayor contaminación a la atmósfera y a las aguas; trabaja con productos inflamables, producen polvo y generan ruido por encima de los 65 decibeles. Estas actividades se deben realizar en áreas cuyo uso no haya sido previsto para vivienda, es decir, deben contar con instalaciones adecuadas y específicas para tal fin.   |
|  | Industria Tipo 3: Son las industrias que por su magnitud y por el grado de impactos que generan, requieren de una localización particular, una infraestructura especial y áreas de aislamiento ambiental respecto a las demás edificaciones para no generar molestias. Deben ceñirse a patrones de producción limpios.   |
| <b>INSTITUCIONALES</b>                           | Institucional Tipo 1: Se definen como tales los establecimientos compatibles y complementarios con el uso residencial, cuyo servicio es de carácter local y no produce incomodidades al tráfico urbano.  |
|  | Institucional Tipo 2: Hace referencia a establecimientos que por su magnitud o actividad, produce impactos de carácter zonal.  |
|  | Institucional Tipo 3: se refiere a establecimientos considerados urbanos debido a la magnitud de sus impactos.   |

Cuadro elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base a la información tomada de la Resolución 1687 de 2007 y Resolución 1434 de 2010 del MAVDT.

c. Usos del suelo permitido en las áreas de actividad.

| TRATAMIENTO DE DESARROLLO |   |   |  |  |
|---------------------------|---|---|--|--|
| ÁREA DE ACTIVIDAD         | USO PRINCIPAL   |   | USOS COMPLEMENTARIOS   |  |
| RESI<br>1 (R-1)           | Vivienda  | 100% del Actividad.   | Comercio<br>1 - A1, A2, B1,<br>B2, B3, B4,<br>B5.              | 100% del<br>edificaciones de vivienda con frente<br>al espacio público.  |
|                           |   |   | Institucionales<br>Tipo 1 - 1A,<br>1B, 1C.                     | Puede localizarse como<br>complementario en cualquiera de los<br>usos de vivienda.   |
|                           |   |   | Comercio Tipo<br>2 y 3.  | Localizado solo en la manzana 36,<br>pudiendo desarrollarse en conjunto<br>con infraestructuras de Sistemas de<br>Transporte masivo. En caso de<br>desarrollarse con esta clase de<br>estructuras se deberá dar adecuada<br>solución al parqueo de bicicletas al<br>interior del predio. |
| RESIDENCIAL<br>2 (R-2)    | Comercio<br>Tipo 2 - 2A,<br>2B, 2C, 2D,<br>2E, 2F, 2G,<br>2H (1). | Localizado en las<br>manzanas 11, 16,<br>31, 33 y 34.         | Vivienda.  | En el 100% de todas las manzanas   |
|                           | Institucional<br>Tipo 2 - 2A,<br>2B, 2C, 2D,<br>2E, 2F. (1)       | Localizado en las<br>manzanas 11, 12,<br>13, 16, 31, 33 y 34. | Comercio Tipo<br>2 - 2A, 2B, 2C,<br>2D, 2E, 2F, 2G,<br>2H (1). | 50% localizado en las manzanas 12<br>y 13.   |
|                           |   |   | Vivienda.  | En el 100% de todas las manzanas   |
|                           | Vivienda  | En las manzanas<br>10, 14, 15, 30, 32 y<br>35.                | Comercio Tipo<br>1 - A1, A2, B1,<br>B2, B3, B4,<br>B5.         | 100% del área en el primer piso de<br>edificaciones de vivienda con frente<br>al espacio público.  |
|                           |   |   | Comercio Tipo<br>2 - 2A, 2B, 2C,<br>2D, 2E, 2F, 2G,<br>2H.     | En el 50% de cualquiera de las<br>manzanas.  |
|                           |   |   | Institucionales<br>Tipo 1 - 1A,<br>1B, 1C.                     | Puede localizarse como<br>complementario en cualquiera de los<br>usos de vivienda.   |
| MÚLTIPLE 1<br>(M-1)       | Vivienda  | En las manzanas<br>42, 44 y 46.                               | Comercio Tipo<br>1 - A1, A2, B1,<br>B2, B3, B4,<br>B5.         | Localizado en el primer piso de<br>edificaciones de vivienda con el<br>frente al espacio público.  |
|                           | Comercio<br>Tipo 3 - 3A,<br>3B, 3C, 3D,<br>3E.                    | En las manzanas 1,<br>2, 3, 4, 40 y 41.                       | Vivienda.  | En las manzanas 1, 2, 3, 4, 40 y 41.   |
|                           |   |   | Comercio Tipo<br>2 - 2B, 2G.                                   | 30% del área de actividad máximo.  |

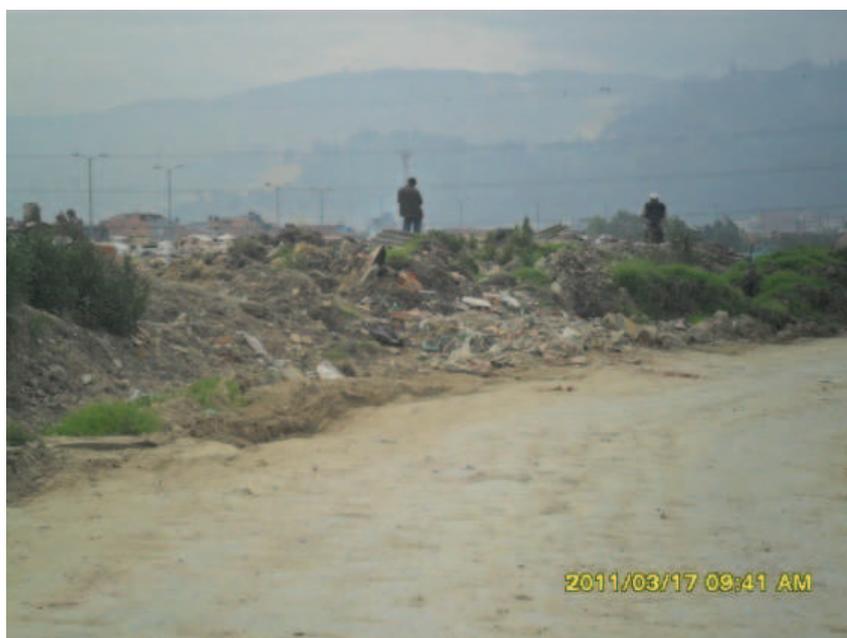
|                                    |  |                             |   |   |
|------------------------------------|--|-----------------------------|---|---|
|                                    |  |                             | Institucional Tipo 1 - 1A, 1B, 1C.<br>Institucional Tipo 2 - 2A, 2B, 2C, 2E, 2  | 50% del   |
|                                    |  |                             | Industria 2 - 2A, 2B, 2D, 2E.<br>Institucional Tipo 3 - 3A, 3B, 3C, 3D, 3E, 3F, 3G.<br>Industria 3 - 3A, 3B.  | 20% del   |
| MÚLTIPLE 2<br>(M-2)                | Industria 3 - 3B.  | 100% del                    | En caso de establecerse una industrial o similar, se pueden desarrollar todos los usos de comercio, servicios e industriales; y los institucionales tipo 2 y tipo 3-A y 3-B. Se prohíbe el uso residencial. |   |
|                                    | En caso de no realizarse este uso en la Manzana 45, deberá urbanizarse de acuerdo con el plano anexo No. 11 y se aplicará: Para las manzanas 45 y 54 se aplica la norma de las manzanas 4 y 40 (Área de Actividad M-1). Para las manzanas 55 y 56 se aplica la norma de las manzanas 38 y 39 (Área de Actividad R-1) |                             |   |   |
| ESPECIAL 1<br>(E-1)                | Institucional Tipo 1 - 1A, 1B, 1C.<br>Institucional Tipo 2 - 2A, 2B, 2C, 2D, 2E, 2F.<br>Institucional Tipo 3 - 3A, 3B, 3C, 3D, 3E.   | 100% del área de Actividad. | Vivienda.   | 100% del área.  |
|                                    |  |                             | Comercio Tipo 1.  | Solamente como usos complementarios de los institucionales. |
| <b>TRATAMIENTO DE CONSERVACIÓN</b> |  |                             |   |   |
| <b>ÁREA DE ACTIVIDAD</b>           | <b>USO PRINCIPAL</b>   |                             | <b>USOS COMPLEMENTARIOS</b>   |   |
| ESPECIAL 1<br>(E-1)                | Institucional Tipo 1 - 1C (2)  |                             | Institucional Tipo 2 - 2B, 2F. Comercio Tipo 1 - A1, A2, B1, B2, B3, B4, B5.  |   |

Cuadro elaborado por el autor del presente Estudio de Caso con base a la información tomada de la Resolución 1687 de 2007 y Resolución 1434 de 2010 del MAVDT.

**Anexo 4. Sector de la localidad de Bosa que colinda con Ciudad Verde.**

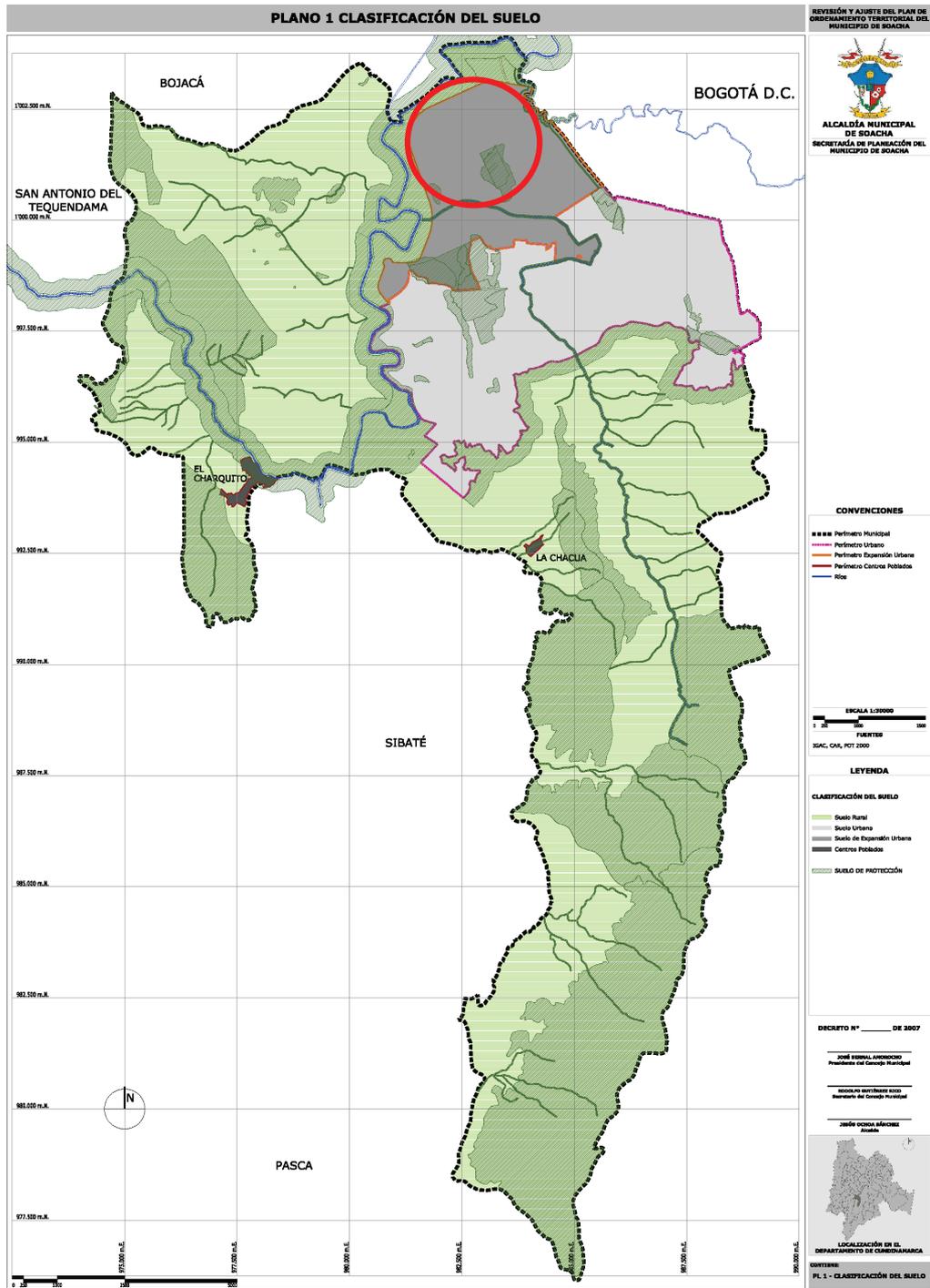


La zona denominada se encuentra en alto nivel de deterioro ambiental y social. Corresponde a una zona en la cual aún no hay conectividad con los sistemas de la ciudad y que por lo tanto, como se observa en las fotos, es utilizada por población marginal y concentra problemas sociales.



Fuente: Autor del presente Estudio de Caso

## Anexo 5. Clasificación del suelo de Soacha según el POT del municipio.



Fuente: POT de Soacha, suministrado por

## Anexo 6. Bajo nivel del terreno y calidad del suelo



Fuente: Autor del presente Estudio de Caso

Desde el Canal Tibanica se puede observar que los predios objeto del proyecto se encuentran a un nivel inferior con respecto a los niveles m

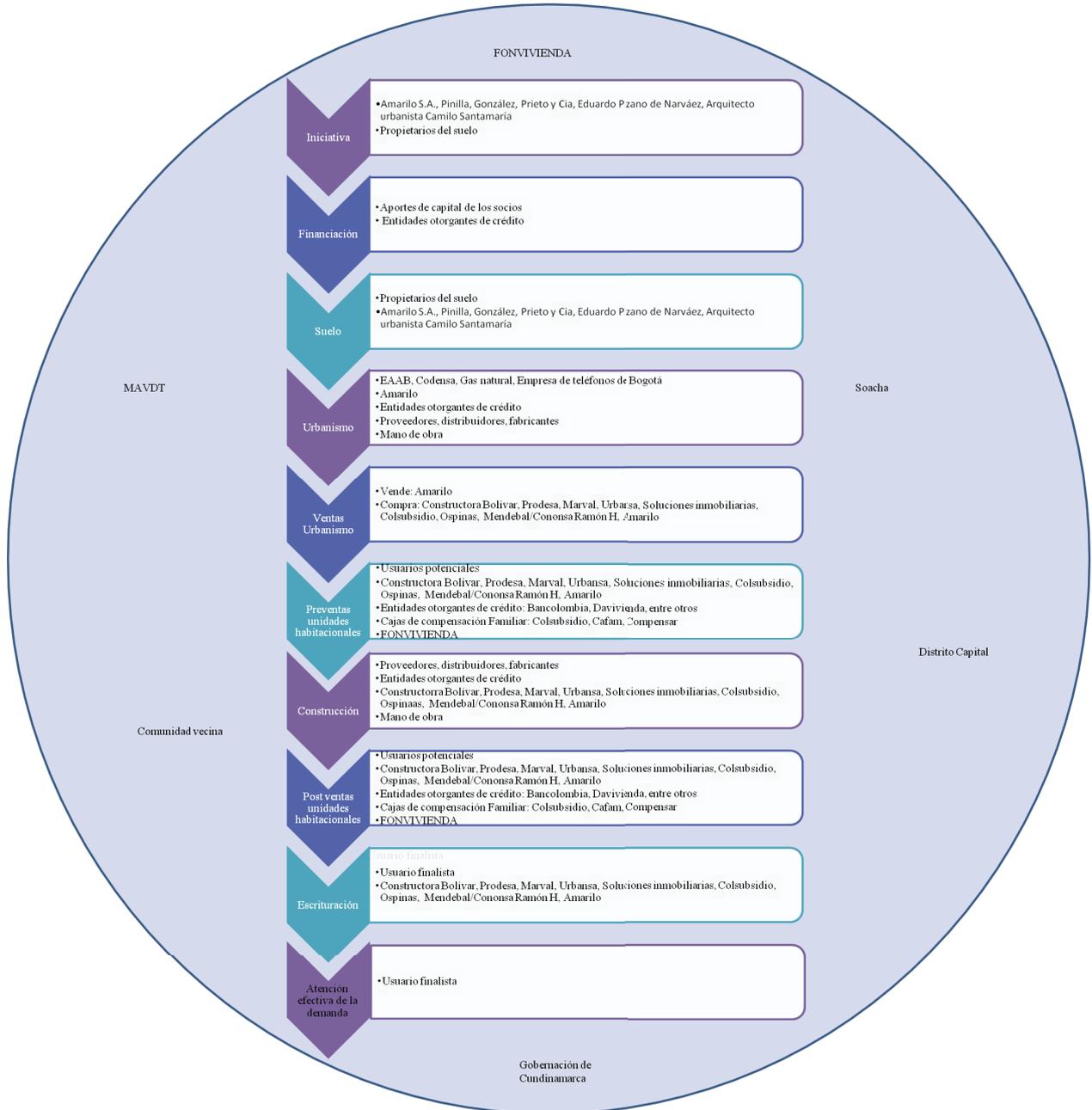


Fuente: Autor del presente Estudio de Caso

El suelo tiene un alto nivel fre o con el clima han obligado a sobreponer cal sobre el mismo para que absorba la humedad y no se retrasen las obras.

## Anexo 7. Actores e hitos en el proceso de producción de Ciudad Verde.

### a. Actores

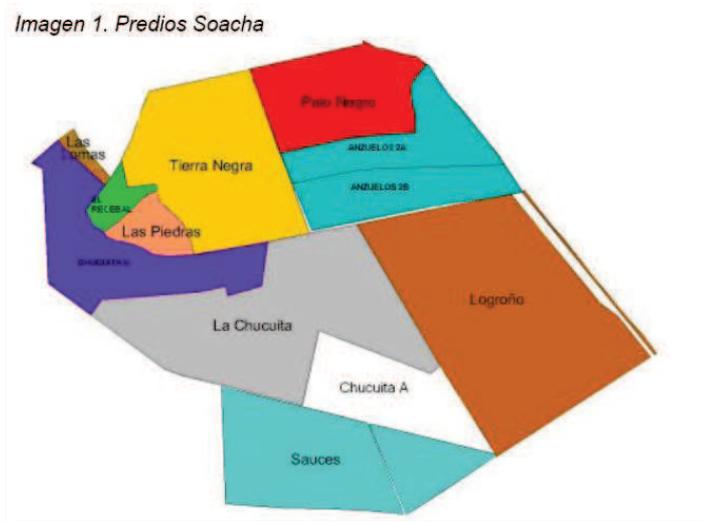


Fuente: Elaboración propia

### b. Hitos



**A . Estructura predial de Ciudad Verde.**



Fuente: DTS de formulación, agosto de 2009

### Anexo 9. Simultaneidad en la etapa de urbanismo y construcción.



Fuente: Autor del presente Estudio de Caso

Esta imagen constata el hecho que, para la primera unidad de ejecución, las etapas de urbanismo y construcción se traslaparon.

## A ¿Qué pasó con el acueducto en Ciudad Verde?.

### A propósito del acueducto...

Lo primero que hay que decir es que el acueducto tiene un plan de inversión de acuerdo al POT con un componente urbano y otro rural, por medio del cual se priorizan las intervenciones. En el plan de inversión de Soacha no se encuentra priorizada la zona del MISN, pues hay que recordar que este se encuentra en área rural. Ahora bien, esta situación se agudiza si tenemos en cuenta que el plan del municipio se encuentra atrasado.

Pese a esto, los promotores esperaban que la EAAB financiara las obras, ya que contaban con la viabilidad técnica. Sin embargo, la viabilidad significa que existe capacidad instalada, no que se vaya a financiar. De hecho, allí se estipuló que el MISNCV debía sufragar las conexiones con las matrices provisionales para las dos primeras etapas con un tanque de acueducto (si el beneficio es sólo para CV, ellos debían asumir solos la carga); transcurrido este periodo, se tendría que construir un nuevo tanque que beneficiaría a más personas en el municipio pues el primero no tendría más capacidad. Para este sí compartirían los gastos.

Vale la pena decir que se ha especulado mucho sobre esta temática. Por ejemplo, en el Foro de la Universidad Nacional un ponente afirmó que el costo de estas obras iban a ser cargadas vía tarifa a los bogotanos: esto no es posible ya que son dos estructuras tarifarias distintas. Lo que sí es posible –y aberrante– es que se cobre vía tarifa a los habitantes de Soacha, lo cual no tiene nada de parecido con el reparto equitativo de cargas y beneficios, pues ellos no se verían favorecidos por las obras. La otra opción es que el acueducto pague, caso en que se dejaría de invertir en los estratos 1 y 2 del municipio, lo cual es un costo muy alto, en cambio que el MISN asuma la obra como una inversión correspondería aproximadamente al 1% de las ventas.

En todo caso, a abril de 2011, el MISN no tiene agua y no la va a tener hasta que no se tenga la carta de compromiso (aprobar diseño e interventoría por parte de la EAAB); mientras tanto, el agua que se utiliza es comprada en bloque. El deber ser aún se discute: aunque los beneficios de las obras solo son para el MISNCV, pareciera injusto para los usuarios finales pagar una tarifa diferencial del servicio sin haberlo sabido cuando compraron.

Fuente: Elaborado por el autor del presente Estudio de Caso con base en los aportes de María Cristina Rojas.

**Anexo 11.**



Fuente: Autor del presente Estudio de Caso

Esta imagen muestra la sala de ventas de Ciudad Verde, la cual integra todos los servicios relacionados con el cierre financiero.

**A            Volante para participar en las rifas de Ciudad Verde**

Fuente: obtenido por impulsores en la Autopista norte con calle 90, el jueves 21 de julio de 2011

## A Evolución de las afectaciones.

| Cargas generales    |              |              |              |            |   |           |                   |            |                    |          |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|------------|---|-----------|-------------------|------------|--------------------|----------|
| Unidad de Ejecución | Área bruta   |              | Afectaciones |            |   |           | Área afectaciones |            | % sobre Área bruta |          |
|                     |              |              | Plan vial    |            | Cuerpos hídricos y alcantarillado pluvial |           |                   |            |                    |          |
|                     | D1687/09     | D1434/10     | D1687/09     | D1434/10   | D1687/09                                  | D1434/10  | D1687/09          | D1434/10   | D1687/09           | D1434/10 |
| Unidad ejecución 1  | 442.804,23   | 479.588,15   | 58.645,31    | 88.777,01  | n.a.                                      | n.a.      | 58.645,31         | 88.777,01  | 13,24              | 18,51    |
| Unidad ejecución 2  | 219.541,40   | 203.997,71   | 23.093,42    | 9.242,55   | n.a.                                      | n.a.      | 23.093,42         | 9.242,55   | 10,52              | 4,53     |
| Unidad ejecución 3  | 328.620,24   | 315.209,20   | 29.147,28    | 15.157,39  | 24.457,05                                 | 25.342,64 | 53.604,33         | 40.500,03  | 16,31              | 12,85    |
| Unidad ejecución 4  | 610.604,84   | 610.077,66   | 63.615,52    | 62.896,51  | 15.635,29                                 | 18.508,90 | 79.250,81         | 81.405,41  | 12,98              | 13,34    |
| Unidad ejecución 5  | 373.824,28   | 366.872,48   | 95.046,77    | 96.041,08  | n.a.                                      | n.a.      | 95.046,77         | 96.041,08  | 25,43              | 26,18    |
| Unidad ejecución 6  | 686.626,75   | 686.627,26   | 89.648,64    | 85.483,52  | 7.920,44                                  | 8.740,09  | 97.569,08         | 94.223,61  | 14,21              | 13,72    |
| Unidad ejecución 7  | 617.607,17   | 617.259,48   | 111.254,31   | 115.059,89 | 35.295,98                                 | 33.280,54 | 146.550,29        | 148.340,43 | 23,73              | 24,03    |
| Total               | 3.279.628,91 | 3.279.631,94 | 470.451,25   | 472.657,95 | 83.308,76                                 | 85.872,17 | 553.760,01        | 558.530,12 | 11,64              | 11,16    |

Fuente: Elaboración propia con base en las Resoluciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 1687 de 2009 y 1434 de 2010

## **A . Metodolog estimación de los componentes del precio de la vivienda en el proyecto Frailejón.**

Para realizar esta modelación se contaban con los siguientes datos:

1. Los avalúos de referencia del DTS marzo de 2009
  - Área Plana: promedio entre \$7.250 M2 y \$19.750 M2.
  - Área de Ladera: promedio entre \$3.600 M2 y \$10.000 M2.
  - Construcciones: promedio \$ 600.000 M2.

Para este componente se tomó el valor en área plana y se hizo un promedio que resultó en \$13.500

2. El aproximado del residual del suelo por metro cuadrado, \$140.000
3. El aproximado del valor por metro cuadrado de venta de suelo urbanizado para VIS \$140.000
4. El costo directo por metro cuadrado para el proyecto Frailejón de la primera etapa de CV \$400.000
5. Que el costo indirecto de construcción incide en un 20% en el valor final, de acuerdo con datos de CAMACOL.
6. El precio de ventas de una unidad habitacional: \$37.300.000

Para calcular los componentes del área útil:

Se sacaron los porcentajes del suelo inicial y la plusvalía con respecto a los \$140.000 que costó el metro cuadrado de área útil; la diferencia que de allí se derivó, tanto en términos porcentuales como absolutos, fue otorgada al urbanismo (costos y utilidades).

Para calcular los componentes del precio de ventas:

Se sacaron los porcentajes del área útil y los costos directos con respecto a los \$37.300.000 que cuesta el producto final.

Posteriormente, del 20% que pesan los costos indirectos, se sacaron los valores absolutos por metro cuadrado sobre el precio total. Finalmente, la diferencia que de allí se derivó, tanto en términos porcentuales como absolutos, fue otorgada a las utilidades finales.

