



Secretaría Distrital del Hábitat

DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE

Programa de Oferte Preferente

**Bogotá, Colombia
2020**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

1 Tabla de contenido

1.	Introducción	3
2.	Diagnóstico.....	5
3.1	Oferta de vivienda nueva en Bogotá	5
3.1.1	Licenciamiento de vivienda en Bogotá	5
3.1.2	Iniciaciones de vivienda en Bogotá	7
3.1.3	Ventas de vivienda nueva en Bogotá	9
3.2	Demanda de vivienda nueva de bajo costo en Bogotá	11
3.2.1	Déficit habitacional en Bogotá.....	11
3.2.2	Capacidad adquisitiva de los hogares de menores ingresos	12
3.	Análisis normativo	16
4.	Propuesta.....	22
4.1	Alcance del Programa de Oferta Preferente.....	23
5	Conclusiones.....	24
6	Referencias	26

1. Introducción

Las restricciones que tienen los hogares de menores ingresos para acceder a servicios urbanos como la vivienda representan un enorme desafío para la administración distrital. Basta con revisar los indicadores de déficit habitacional de la ciudad para poner en evidencia esta problemática, pues a pesar de los enormes esfuerzos por generar instrumentos que faciliten a la población vulnerable el acceso a una solución de vivienda digna, el 14% de los hogares bogotanos, es decir, 353.580 hogares, presentan algún tipo de déficit habitacional, de los cuales un 3,86% (96.947) corresponde a déficit cuantitativo y un 10,21% (256.633) a déficit cualitativo (DANE - CNPV, 2018).

En las economías capitalistas, la vivienda se comporta como una mercancía que tiene un precio y se transa en un mercado, sin embargo, a diferencia de otros bienes, en este mercado la interacción entre oferta y demanda no es dinámica. Esta condición obedece a varias cuestiones, en primer lugar, a la rigidez de la oferta, cuya producción difícilmente puede darse en el corto plazo, no sólo por el tiempo que requiere el proceso de construcción, sino por la dificultad de conseguir suelo urbanizable o por los plazos que exigen los procesos de presentación, adopción y ejecución de los planes parciales, y en segundo lugar, a las restricciones de la demanda, principalmente asociadas a la informalidad de los ingresos, poca bancarización y limitada capacidad de ahorro de los hogares de menores ingresos, factores que limitan sus posibilidades de acceder a un crédito hipotecario.

En este contexto, los Estados han diseñado distintos instrumentos de política pública para intervenir el mercado de la vivienda, de tal manera que se reduzcan los efectos negativos de las rigideces, tanto de oferta, como de demanda. En el caso de América Latina, el diseño de estos instrumentos ha migrado desde la asistencia directa, hacia la articulación entre diversos actores, como los constructores, el sistema financiero, los hogares y las entidades públicas, para promover el acceso a una vivienda digna de forma más eficiente y focalizada.

En primera instancia, dentro de los instrumentos estructurados por los gobiernos para superar las limitaciones de la demanda, se encuentran los Programas ABC (Ahorro-Bono-Crédito), donde concurren principalmente 3 actores. El primer actor es el Estado, que otorga un **subsidio** no reembolsable con el propósito de incrementar la capacidad adquisitiva de las familias. Bajo este precepto, un hogar bogotano podría acceder a un subsidio de adquisición de vivienda otorgado, ya sea por el gobierno nacional, el gobierno distrital o por las cajas de compensación familiar. Además, según las disposiciones del artículo 2.1.1.8.2 del Decreto 1077 de 2015, dichos subsidios pueden ser concurrentes en caso de que el hogar cumpla con los requisitos establecidos en la citada norma.

El segundo actor es el hogar, cuyo objetivo dentro del programa es la adquisición de una vivienda propia, para lo cual, generalmente, debe aportar un monto de ahorro para financiar un porcentaje del valor de la vivienda. El último actor es el sistema financiero, que mediante el otorgamiento

de un crédito hipotecario complementa el valor de la vivienda, bajo las condiciones definidas por el mercado.

Otros instrumentos vinculados a la demanda propenden por la profundización del crédito hipotecario e intentan subsanar las restricciones que tienen los hogares para acceder a éste, bien sea por sus costos asociados (tasas de interés), por los requisitos que deben cumplir para superar los análisis de riesgo crediticio, por las limitaciones de fondeo que tiene el sistema financiero, entre otros.

Si bien los instrumentos de política habitacional orientados a superar las barreras de la demanda han generado enormes potencialidades, éstos por sí solos no son suficientes para reducir el déficit habitacional cuantitativo. Por tal razón, se han generado diversos mecanismos orientados a estimular la oferta, como la devolución del impuesto sobre las ventas por la adquisición de materiales de construcción, con el propósito de dinamizar la generación de viviendas de interés social en el país.

Sin embargo, la promoción de la oferta de vivienda de interés social *per se* no es un mecanismo suficiente para garantizar el acceso a la vivienda a los hogares de menores ingresos, toda vez que este tipo de vivienda se encuentra regulada exclusivamente por su precio de venta, de tal manera que se generan potenciales distorsiones, ya que puede ser adquirida por hogares que no se encuentran en condición de vulnerabilidad y realizan la compra con fines de inversión.

Entendiendo esto, la administración distrital ha impulsado una iniciativa que permite articular la oferta con la demanda de vivienda social, principalmente en aquellos casos en los que, por sus condiciones de vulnerabilidad, los hogares difícilmente podrían acceder a una solución habitacional a través del proceso estándar de comercialización. Esta iniciativa se materializó en el **Artículo 77 del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 - Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI-**, que afirma lo siguiente:

“Artículo 77. Manual de Oferta de Vivienda de Interés Social e Interés Prioritario. La Secretaría Distrital del Hábitat diseñará el procedimiento y reglamentación para que previo a la enajenación de vivienda de Interés Prioritario o de Interés Social, se otorgue a esta entidad la primera opción de separar las unidades habitacionales con destino a los hogares priorizados que cumplan con los requisitos para la asignación de subsidios y que cuenten con el cierre financiero” (Concejo de Bogotá D.C., 2020).

En este documento se abordan los principales elementos técnicos y jurídicos que sustentan la propuesta del mencionado artículo. En primer lugar, se presenta un diagnóstico de la oferta y la demanda de vivienda de bajo costo en Bogotá. En segundo lugar, se expone un análisis normativo que sustenta el instrumento de política formulado y por último se desarrolla una propuesta de operación de lo dispuesto en el artículo. Dicha propuesta se ha denominado **Programa de Oferta Preferente**.

2. Diagnóstico

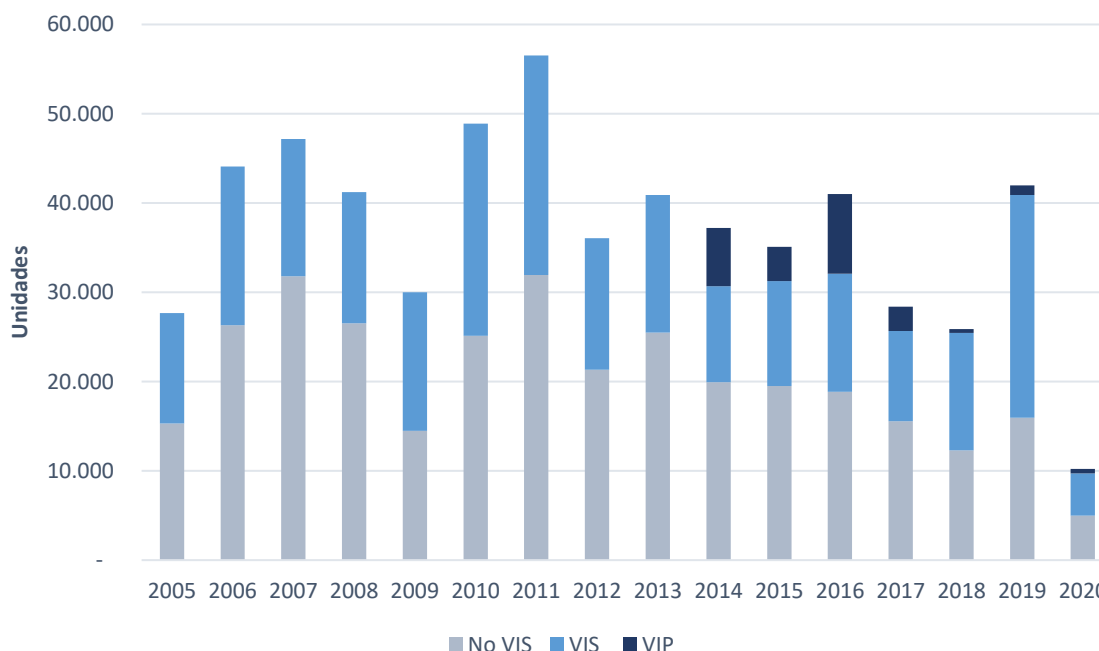
3.1 Oferta de vivienda nueva en Bogotá

3.1.1 Licenciamiento de vivienda en Bogotá

Para analizar la evolución de la construcción de vivienda en Bogotá se realiza un análisis de las licencias expedidas entre los años 2005 y 2020. Tal como puede apreciarse en el Gráfico 1, no se evidencia un comportamiento tendencial en el período considerado, toda vez que inicia el ciclo con 27.660 licencias expedidas en el año 2005, luego, presenta su mayor pico con 55.539 licencias en el 2011 y termina con 10.234 licencias en los primeros 6 meses del 2020.

Haciendo el análisis por tipo de vivienda, se encuentra que la mayor participación corresponde a las viviendas NO VIS, con un promedio de 55%, seguido de las VIS con 41% y de las VIP con 4%. Sin embargo, este comportamiento no ha sido estable durante toda la serie, pues las licencias expedidas para la construcción de viviendas VIS fueron incrementando su importancia durante los últimos años, particularmente en 2018 y 2019, donde su participación estuvo por encima del 50%. Asimismo, desde el año 2014 se empezaron a contabilizar las licencias para la construcción de VIP, cuyo pico se registró en el año 2016 con 8.912 licencias expedidas, equivalentes al 22% del total.

Gráfico 1. Licencias expedidas por tipo de vivienda en Bogotá 2005-2020



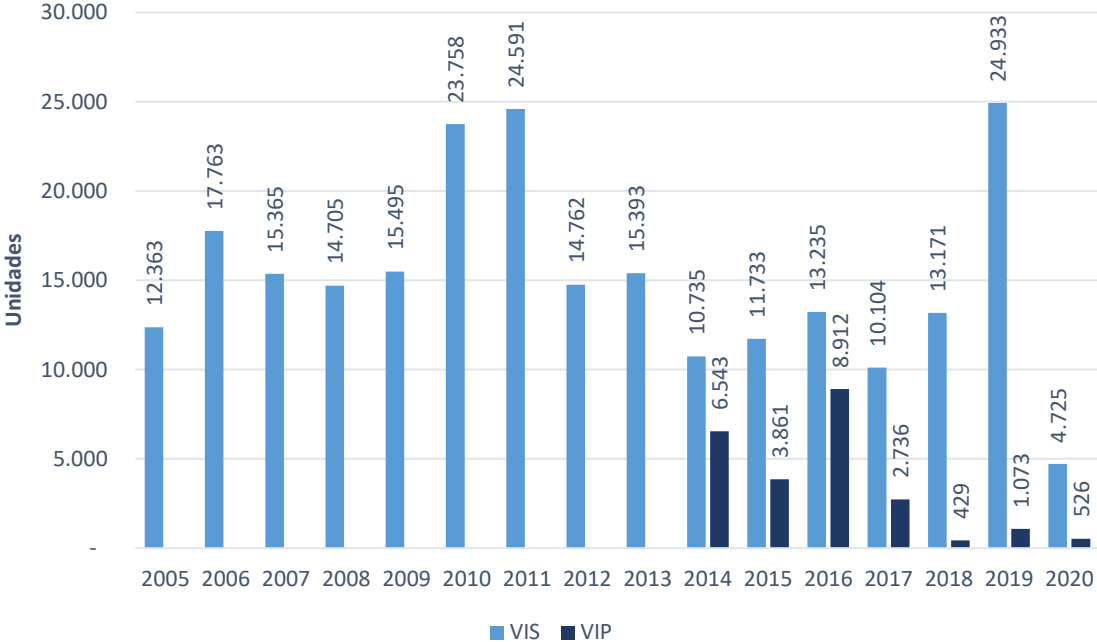
Fuente: Subsecretaría de Gestión Financiera con información del DANE. Estadísticas de Licencias de Construcción (ELIC).

El Gráfico 2 muestra el comportamiento detallado de las licencias expedidas para la construcción de VIS y VIP en Bogotá entre los años 2005 y 2020. Del mismo, se extrae que la generación de vivienda de bajo costo en Bogotá ha tenido un comportamiento inestable, con algunos picos dados por orientaciones de política y decisiones que alteraron temporalmente la oferta de vivienda, pero que no generaron un ritmo de construcción sostenido.

Dentro de la generación de vivienda de bajo costo, se destaca la preponderancia de la VIS, que entre el año 2014 y 2020 representó cerca del 80% del total de licencias expedidas en Bogotá para la construcción de vivienda social, mientras que las licencias de la VIP se empezaron a contabilizar en el año 2014, con una participación del 38%, que se incrementó hasta el 40% en el 2016 y se redujo hasta el 3% en el año 2018.

En efecto, las variaciones en la generación de licencias VIP entre un año y otro superaron el 50%, por lo que resulta difícil estimar un pronóstico de largo plazo, lo que demuestra que se requieren diferentes incentivos e instrumentos para que se dinamice la construcción de vivienda de interés prioritario en la ciudad.

Gráfico 2. Licencias expedidas para la construcción de VIS y VIP en Bogotá 2005-2020

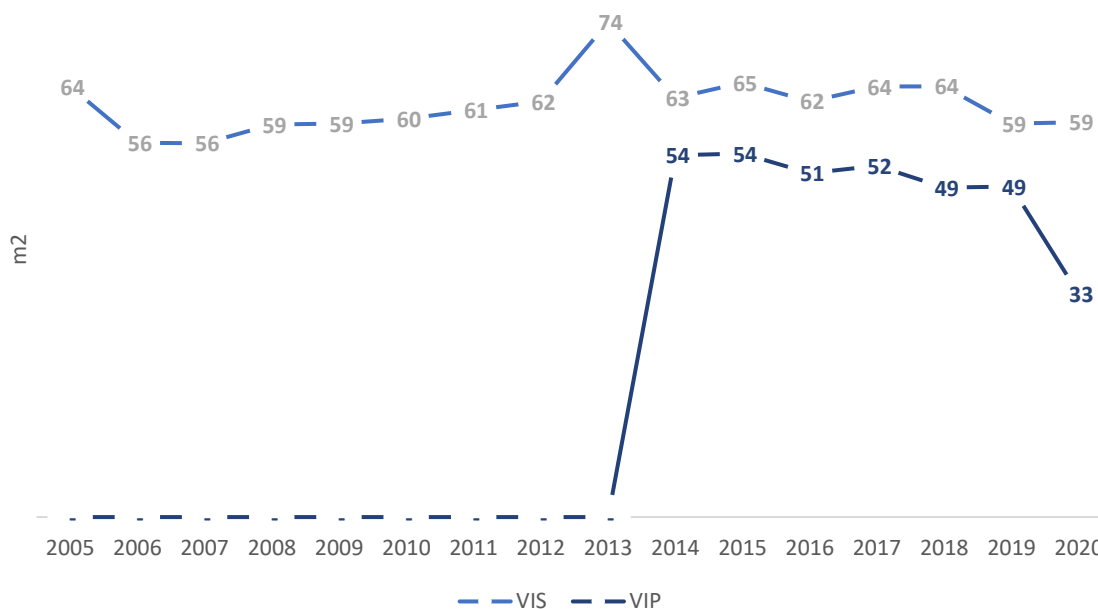


Fuente: Subsecretaría de Gestión Financiera con información del DANE. Estadísticas de Licencias de Construcción (ELIC).

Otro de los aspectos a considerar en el análisis de la generación de vivienda de bajo costo en Bogotá es el referente a su tamaño. Tal como lo evidencia el Gráfico 3, el área promedio de las VIS licenciadas pasó de 63 m² en 2014 a 59 m² en 2019, en tanto que la VIP pasó de 54 m² a 33 m² en el mismo periodo. Esta reducción en el área promedio y la definición de la vivienda social solamente por el precio, hace que lleguen al mercado viviendas de interés prioritario con

características físicas que no satisfacen la demanda, en la medida que su principal grupo objetivo, que corresponde a hogares de bajos ingresos, se caracteriza por tener 3 o más miembros en su grupo familiar. (DANE - EMB, 2017).

Gráfico 3. Área promedio licenciada en Bogotá por tipo de vivienda 2005-2020



Fuente: Subsecretaría de Gestión Financiera con información del DANE. Estadísticas de Licencias de Construcción (ELIC).

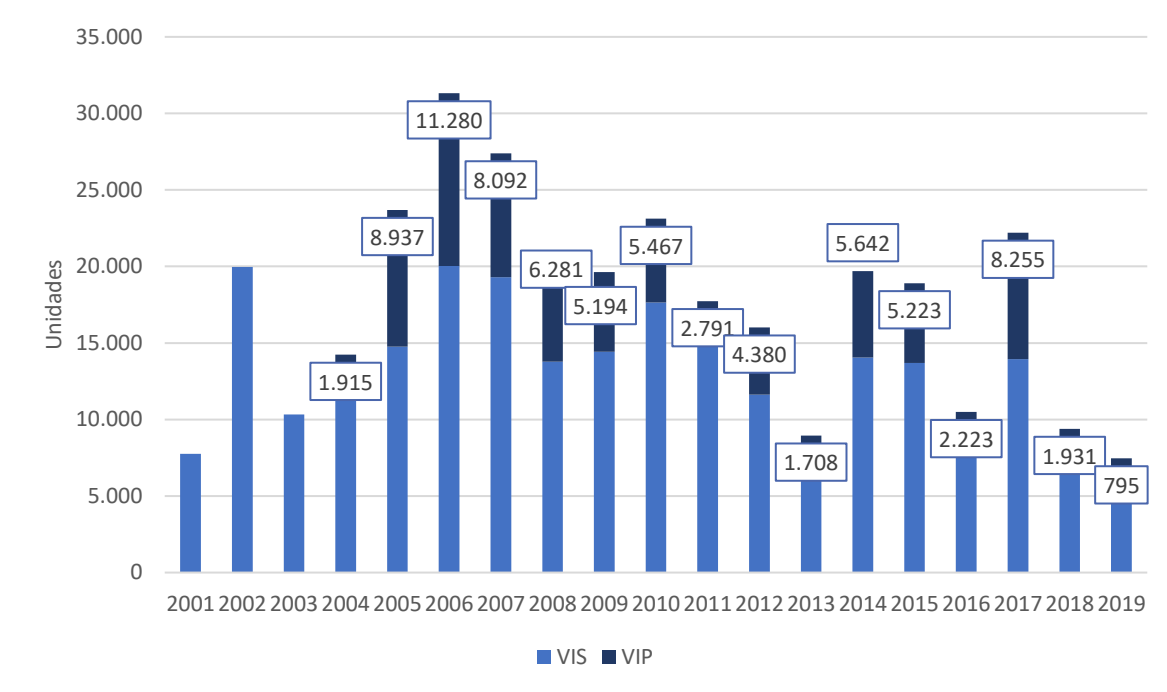
3.1.2 Iniciaciones de vivienda en Bogotá

Un indicador complementario de la oferta es el de las iniciaciones, que se define como la cantidad de viviendas ya licenciadas que empiezan el proceso de obra. Como era de esperarse, este indicador ha tenido un comportamiento similar al de los licenciamientos, con una mayor participación de VIS que de VIP.

Conviene subrayar, que la fuente de esta información es el Censo de Edificaciones –CEED y que la clasificación de las unidades de vivienda entre VIS y VIP se realizó en función a su precio de venta. Por tal razón, se evidencia la iniciación de VIP desde el año 2004, aun cuando no se hayan reportado licencias de construcción para este tipo de vivienda antes del 2014.

Para el caso puntual de las VIP, en el Gráfico 4 se observa que las iniciaciones mostraron un promedio anual de 3.685 viviendas en los últimos 5 años, un resultado que refuerza el argumento de que la oferta de vivienda para la población vulnerable en Bogotá resulta insuficiente, especialmente para aquellas familias que tienen ingresos inferiores a 1,5 SMLMV y que difícilmente logran el cierre financiero para comprar una VIS, valorada en 150 SMLMV.

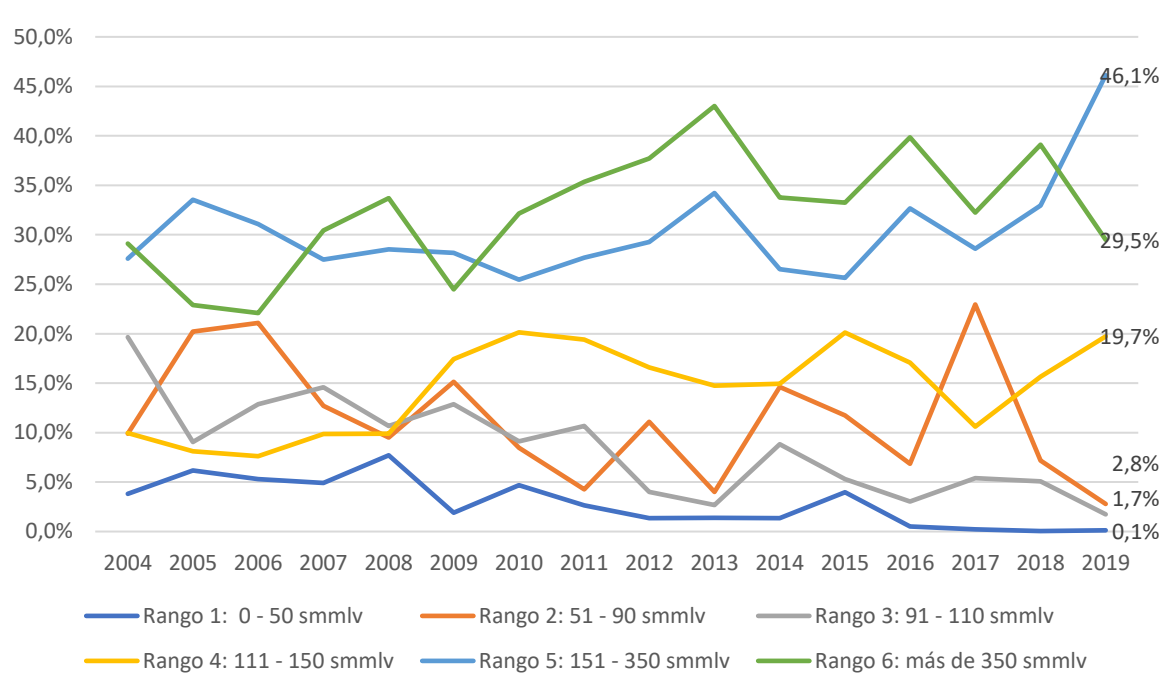
Gráfico 4. Iniciaciones en Bogotá por tipo de vivienda 2001-2019



Fuente: Subsecretaría de Gestión Financiera con información del DANE. Series históricas de Vivienda VIS y No VIS.

En línea con la argumentación anterior, el análisis de las iniciaciones por rango de precios en Bogotá permite identificar que existe un mayor dinamismo en la construcción de vivienda de precios altos, tal como se muestra en el Gráfico 5. De acuerdo con este, la construcción de viviendas con un precio menor o igual a 110 SMMLV se ha reducido en el periodo 2004-2019, hasta llegar a representar en conjunto menos del 5% de la oferta de vivienda de la ciudad. En contraparte, las viviendas de entre 151 SMMLV y más de 350 SMMLV han mostrado una tendencia creciente hasta alcanzar en el año 2019 una participación del 75,6% de la oferta de vivienda total. De este modo, el comportamiento de la oferta de vivienda se encuentra centrado en segmentos poblacionales de ingresos medios y altos, dejando residual la oferta para la población más vulnerable, que no cuenta con la capacidad adquisitiva para acceder a las viviendas de mayor precio.

Gráfico 5. Iniciación de viviendas en Bogotá por rango de precios



Fuente: Subsecretaría de Gestión Financiera con información del DANE. Series históricas de Vivienda VIS y No VIS.

3.1.3 Ventas de vivienda nueva en Bogotá

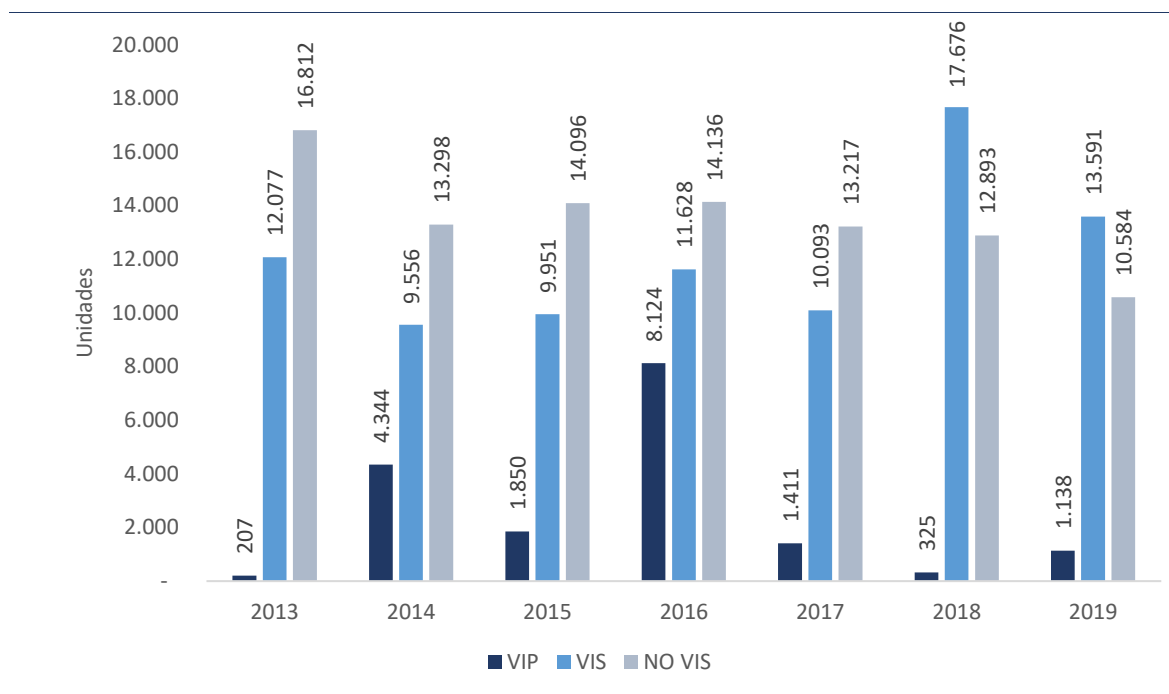
Con respecto a las ventas de vivienda nueva en Bogotá, el **¡Error! La autoreferencia al marcador no es válida.** muestra que las mismas han presentado un comportamiento estable durante los últimos años. Según datos reportados por CAMACOL, anualmente se venden en promedio 13.577 viviendas NO VIS, 12.082 viviendas VIS y 2.486 viviendas VIP en la ciudad.

Asimismo, la información muestra un evidente incremento de las ventas de viviendas VIS durante los años 2018 y 2019, en los que se vendieron 17.676 y 13.591 unidades de esta tipología, respectivamente. Por el contrario, las ventas de viviendas de interés prioritario muestran una significativa reducción en los últimos años, pues mientras en el año 2016 se vendieron 8.124 viviendas VIP, en los años siguientes las ventas de este tipo de vivienda no superaron las 1.500 unidades anuales (ver **¡Error! La autoreferencia al marcador no es válida.**).

Aun cuando se han incrementado las ventas de vivienda de interés social en Bogotá, la reducida oferta de vivienda de interés prioritario pone en evidencia las limitaciones que tienen los hogares de menores ingresos para encontrar oferta en el mercado formal que se ajuste a su restricción presupuestaria. Como se mostrará más adelante, los hogares con ingresos inferiores a 1,5 SMLMV difícilmente pueden alcanzar el cierre financiero para adquirir una vivienda cuyo precio supere los 120 SMLMV, por lo que resulta indispensable garantizar que las viviendas que se

produzcan en Bogotá dentro de este margen de precios sean adquiridas por los hogares más vulnerables.

Gráfico 6. Ventas por tipo de vivienda 2013-2019



Fuente: Subsecretaría de Gestión Financiera con información de Galería inmobiliaria. Datos reportados por la Subdirección de Información Sectorial de la SDHT.

En definitiva, la información analizada en este capítulo evidencia las restricciones que tiene el mercado para proveer vivienda social en Bogotá, pues su generación se encuentra condicionada por la existencia de suelo urbanizable que le permita al sector construir viviendas a bajo costo. En ese sentido, agilizar los procesos de presentación, revisión y adopción de los planes parciales, tanto de desarrollo como de renovación urbana, podría dinamizar la producción de vivienda social en la ciudad.

La mayor disponibilidad de suelo urbanizable, acompañada de una política de reparto de cargas y beneficios que garantice la construcción de viviendas de interés social y prioritario en los nuevos proyectos, resulta indispensable para incrementar el volumen de viviendas nuevas de bajo costo en la ciudad. Sin embargo, para que la política tenga un impacto positivo en la población vulnerable, no es suficiente con incrementar la producción de este tipo de vivienda, toda vez que ésta debe ser complementada con instrumentos que promuevan la demanda efectiva, es decir, que la oferta sea absorbida por la población de menores ingresos, que no tiene la posibilidad de adquirir una solución habitacional de mayor valor.

3.2 Demanda de vivienda nueva de bajo costo en Bogotá

En la sección anterior se demostró que existe un problema de generación de vivienda social en la ciudad de Bogotá, por lo que se hace necesaria una política de promoción de este tipo de viviendas. Además, se mencionó tangencialmente que la efectividad de una política de vivienda social debería considerar el concepto de demanda.

Al respecto, la demanda de vivienda podría definirse como la conjunción entre la voluntad y la capacidad que tiene un hogar para comprar una vivienda (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012). Dicho de otra manera, la demanda implica, por un lado, que la familia encuentre una vivienda que se ajuste a sus necesidades, principalmente en términos de tamaño y localización, y por otro, que el precio de esa vivienda se ajuste a su restricción presupuestaria y a sus posibilidades de financiamiento.

Esta sección presenta, en primer lugar, un análisis del déficit habitacional cuantitativo, y en segundo lugar un análisis de la capacidad adquisitiva de los hogares de menores ingresos, de tal manera que se determine, por un lado, el volumen de viviendas que se deben construir para cubrir el déficit de los hogares de menores ingresos y por otro, el precio máximo que pueden pagar dichos hogares.

3.2.1 Déficit habitacional en Bogotá

El objetivo de esta sección es delimitar las necesidades de vivienda que existen en Bogotá, a partir del concepto de déficit habitacional. Para hacerlo, se toma como referencia la información del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) del año 2018, según el cual, en Bogotá existen un total de 2.514.143 hogares. De éstos, el 14,03%, es decir, 353.580 hogares, presenta algún tipo de déficit habitacional, distribuido entre el 3,86% que se encuentra en déficit cuantitativo y el 10,21% en déficit cualitativo.

Como la propuesta de política se concentra en la focalización de vivienda social para la población vulnerable, el grupo de análisis corresponde al déficit cuantitativo, estimado en **96.947 hogares** para el año 2018 y en particular, a los hogares vulnerables que se encuentran dentro de este grupo.

Los resultados de la encuesta multipropósito del año 2017, analizada por (SDHT, 2018), muestran que la demanda de VIP y VIS representa cerca del 50,7% del total de hogares, lo cual implica que, dentro del déficit cuantitativo, aproximadamente 49.152 hogares bogotanos requieren alguna tipología de vivienda social. (Ver Tabla 1)

Tabla 1. Distribución de los hogares por tipo de vivienda demandada por ingreso del hogar

Tipo de vivienda	Distribución porcentual
Fuera del mercado ¹	10,7%
VIP (hasta 70 smmlv)	9,9%
VIS 70 – 100 smmlv	25,7%

¹ Hogares con ingresos inferiores a 1 SMLMV.

Tipo de vivienda	Distribución porcentual
VIS 100 – 115 smmlv	8,5%
VIS 115 – 135 smmlv	6,6%
No VIS (superior 135 smmlv)	38,6%
Total	100%

Fuente: Encuesta Multipropósito 2017. Cálculos Subdirección de Información Sectorial

Otro de los aspectos a considerar en la política de vivienda social, tiene que ver con la formación de nuevos hogares como resultado del crecimiento poblacional y la reducción del tamaño de los hogares. Este efecto representa un desafío porque los nuevos hogares van a requerir nuevas viviendas y si no tienen la capacidad de adquirir una vivienda propia, el resultado será un crecimiento del déficit habitacional actual.

Según las estimaciones de la (SDHT, 2018) para el corto y mediano plazo se estima un crecimiento anual promedio de los hogares del 2,4%, equivalente a una necesidad adicional de 63.694 viviendas anuales. De ésta, cerca de 32.292 viviendas serían requeridas como vivienda social, si se mantiene la estructura de demanda previamente analizada.

En síntesis, la reducción del déficit habitacional requiere de una política que le brinde capacidad adquisitiva a la población vulnerable, permitiéndole acceder a una vivienda nueva, y de la expansión de la política de vivienda social focalizada para atender conjuntamente las necesidades de vivienda de la población bogotana.

3.2.2 Capacidad adquisitiva de los hogares de menores ingresos

Esta sección presenta un análisis de la capacidad adquisitiva de los hogares de menores ingresos. Para ello, se analiza la concurrencia de las fuentes de financiamiento con las que cuenta una familia para adquirir una solución habitacional: subsidios, crédito y recursos propios, con el propósito de determinar cuál es el precio máximo que puede pagar por una vivienda una familia con ingresos de hasta 2 salarios mínimos.

El Gráfico 7 muestra el monto máximo de subsidio al que podría acceder un hogar bogotano que percibe ingresos de hasta 2 SMLMV. El análisis distingue entre hogares con jefatura masculina y hogares con jefatura femenina, ya que el subsidio de vivienda otorgado por la administración distrital tiene un monto diferencial por esta característica.

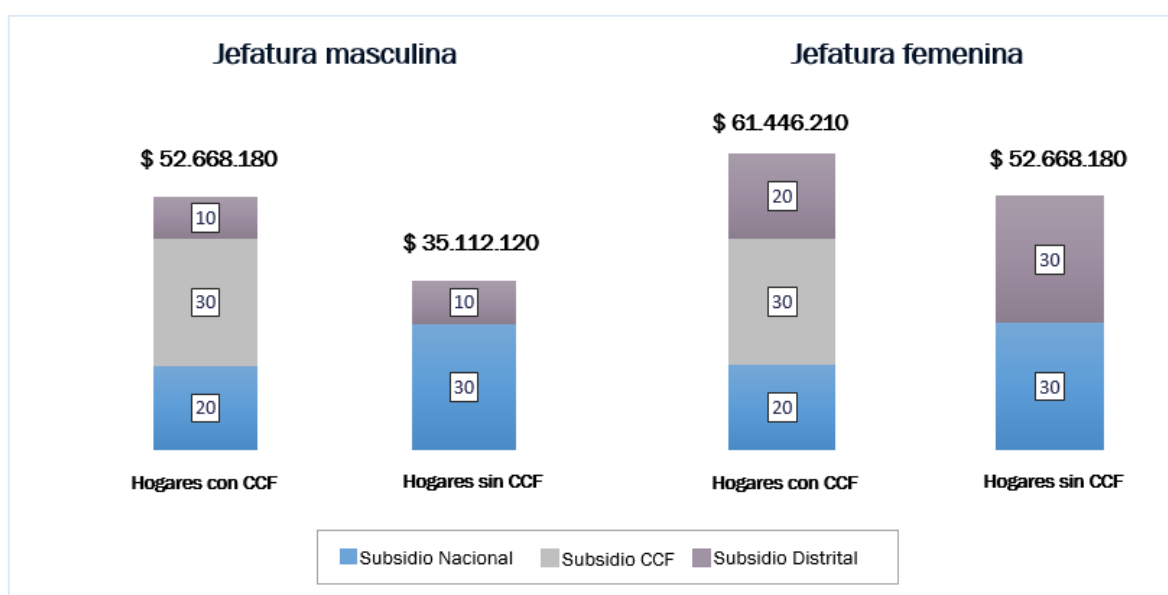
De conformidad con las disposiciones del artículo 2.1.1.8.2 del Decreto 1077 de 2015, los subsidios para adquisición de vivienda nueva pueden ser concurrentes para aquellos hogares con ingresos iguales o inferiores a 2 SMLMV. En ese sentido, un hogar bogotano que cumpla con los requisitos establecidos en la mencionada norma, podría acceder a tres subsidios para financiar la compra de su vivienda: el que otorga el Gobierno Nacional, las Cajas de Compensación Familiar y el Gobierno Distrital.

Como evidencia el mismo gráfico, un hogar con jefatura femenina que perciba ingresos iguales o inferiores a 2 SMLMV y esté afiliado a una Caja de Compensación Familiar podría acceder a

un monto máximo de subsidio de 70 salarios mínimos, equivalentes a \$61.446.210 en el año 2020. Por su parte, un hogar de las mismas características pero que no esté afiliado a una Caja de Compensación Familiar podría acceder a un subsidio para adquisición de vivienda nueva de 60 salarios mínimos, equivalentes a \$52.268.180 en el año 2020.

Por lo que se refiere a los hogares con jefatura masculina, aquellos que perciban ingresos inferiores a 2 SMLMV y se encuentren afiliados a una Caja de Compensación Familiar podrían acceder a un subsidio de 60 salarios mínimos, equivalentes a 52.268.180 en el año 2020, mientras que aquellos que no estén afiliados a una Caja de Compensación Familiar podrían obtener un subsidio de 40 salarios mínimos, equivalentes a \$35.112.120 en el 2020.

Gráfico 7 Programa de subsidios para hogares de hasta 2 SMLMV



Fuente: Subsecretaría de Gestión Financiera

Ahora bien, en lo que se refiere a la capacidad de endeudamiento, la Tabla 2 muestra la cuota máxima que podrían pagar los hogares con ingresos de hasta 2 SMLMV, si destinan el 30% de sus ingresos al pago de la misma. El análisis se realizó con el salario mínimo proyectado para el año 2022, suponiendo que un proyecto de vivienda que inicia obra en el 2020 tiene un plazo de construcción de 2 años. Asimismo, muestra el monto de crédito estimado al que podrían acceder los hogares en función a su nivel de ingresos y al plazo del crédito.

Tal como se evidencia, un hogar con ingresos equivalentes a un salario mínimo, en el año 2022 podría acceder a un monto máximo de crédito de \$40.887.613, si se endeuda a 20 años, mientras que un hogar con el doble de ingreso accedería a un monto de crédito máximo de \$81.775.226, grandes diferencias para dos hogares que podrían acceder al mismo nivel de subsidios².

² Supuestos de la simulación: 1) Tasa E.A. promedio 11,3%; 2) Subsidio FRECH 5%; 3) Relación Cuota Ingreso 30%; 4) Crédito en pesos 5) SMLMV 2022: \$986.299 (incremento del 6% anual).

En la media del rango de ingresos se encuentran aquellos hogares con ingresos de 1,5 SMLMV. En este caso el monto máximo de crédito al que podrían acceder si se endeudan a 20 años es de \$61.331.420.

Tabla 2. Capacidad de endeudamiento de hogares en 2022 con ingresos de hasta 2 SMLMV

Ingreso del Hogar en SMLMV	Ingreso del hogar en el 2022 (\$)	Monto máximo de la cuota en el 2022	Crédito a 15 años	Crédito a 20 años
1,0	\$ 986.299	\$ 295.890	\$ 34.784.795	\$ 40.887.613
1,2	\$ 1.183.559	\$ 355.068	\$ 41.741.754	\$ 49.065.136
1,4	\$ 1.380.819	\$ 414.246	\$ 48.698.713	\$ 57.242.658
1,5	\$ 1.479.449	\$ 443.835	\$ 52.177.192	\$ 61.331.420
1,6	\$ 1.578.079	\$ 473.424	\$ 55.655.672	\$ 65.420.181
1,8	\$ 1.775.339	\$ 532.602	\$ 62.612.631	\$ 73.597.704
2,0	\$ 1.972.599	\$ 591.780	\$ 69.569.590	\$ 81.775.226

Fuente: Subsecretaría de Gestión Financiera

Nota: La simulación se realizó con los siguientes supuestos: 1) Tasa E.A: 11,3%; 2) Subsidio FRECH: 5%; 3) Relación Cuota Ingreso 30%; 4) Crédito en pesos 5) SMLMV 2022: \$986.299 (incremento del 6% anual).

La Tabla 3 muestra la capacidad de compra que podrían tener los hogares con ingresos iguales e inferiores a 1,5 SMLMV en el año 2022, siempre y cuando se mantengan los montos y las condiciones actuales de concurrencia de subsidios. Como puede evidenciarse, un hogar con jefatura masculina que no tiene Caja de Compensación Familiar podría acceder a un subsidio equivalente a 40 SMLMV, es decir, \$35.112.120. Por su parte, ese mismo hogar podría tomar un crédito hipotecario de hasta \$40.887.613 en el año 2022; esto quiere decir, que sumando los recursos de crédito y subsidios podría adquirir una vivienda con un precio de hasta **\$75.999.733**, ya que tratándose de un hogar con ingresos limitados difícilmente podrá aportar recursos propios para la financiación de su vivienda. Al realizar el mismo ejercicio para un hogar con jefatura masculina que si está afiliado a una Caja de Compensación Familiar el precio máximo de la vivienda que podría comprar ascendería a **\$93.555.793**.

Con respecto a los hogares con jefatura femenina los precios de vivienda que podrían pagar son un poco más altos, teniendo en cuenta que pueden acceder a un subsidio diferencial por parte de la administración distrital. En este caso, un hogar con jefatura femenina que está afiliado a una caja de compensación y percibe ingresos de 1 SMLMV podría comprar una vivienda de hasta **\$102.333.823**. Por su parte, un hogar de estas mismas características, pero que no está afiliado a una Caja de Compensación Familiar, podría acceder a un subsidio de \$52.668.180, que sumado al monto máximo de crédito, le permitiría comprar una vivienda de hasta **\$93.555.793**.

Al realizar el mismo análisis para el extremo superior del rango de ingresos analizado, es decir, para aquellos hogares con ingresos equivalentes a 1,5 SMLMV, los precios máximos que podrían pagar estas familias oscilan entre **\$96.443.540**, cuando se trata de un hogar con jefatura masculina sin caja de compensación familiar y **\$122.777.630**, cuando se trata de un hogar con jefatura femenina afiliado a una Caja de Compensación Familiar.

Tabla 3 Capacidad de compra de hogares en 2022 con ingresos de hasta 1,5 SMLMV

Ingreso del Hogar en SMLMV	Monto máximo de la cuota 2022	Monto de crédito a 20 años 2022	Jefatura masculina				Jefatura femenina			
			Sin Caja de compensación		Con Caja de compensación		Sin Caja de compensación		Con Caja de compensación	
			Subsidios	Subsidio + crédito	Subsidios	Subsidio + crédito	Subsidios	Subsidio + crédito	Subsidios	Subsidio + crédito
1,0	295.890	40.887.613		75.999.733		93.555.793		93.555.793		102.333.823
1,1	325.479	44.976.374		80.088.494		97.644.554		97.644.554		106.422.584
1,2	355.068	49.065.136		84.177.256		101.733.316		101.733.316		110.511.346
1,3	384.657	53.153.897	35.112.120	88.266.017	52.668.180	105.822.077	52.668.180	105.822.077	61.446.210	114.600.107
1,4	414.246	57.242.658		92.354.778		109.910.838		109.910.838		118.688.868
1,5	443.835	61.331.420		96.443.540		113.999.600		113.999.600		122.777.630

Fuente: Subsecretaría de Gestión Financiera

Nota: La simulación se realizó con los siguientes supuestos: 1) Tasa E.A: 11,3%; 2) Subsidio FRECH: 5%; 3) Relación Cuota Ingreso 30%; 4) Crédito en pesos 5) SMLMV 2022: \$986.299 (incremento del 6% anual).

Estas simulaciones muestran que, en el escenario más optimista, que considera a un hogar con jefatura femenina que puede acceder a los tres subsidios de manera concurrente, el precio máximo de la vivienda que podría comprar es de **\$122.777.630**, que en el año 2022 equivaldrían a 124 SMLMV. En consecuencia, resulta imprescindible que la vivienda que se genere en Bogotá por debajo de ese rango de precios, que representa un porcentaje mínimo dentro del total de la oferta de la ciudad, sea absorbida por los hogares de menores ingresos.

En las simulaciones propuestas se estima que los hogares disponen del 30% de sus ingresos para pagar la cuota del crédito hipotecario. Para demostrar que los hogares tienen la posibilidad de asumir dichos pagos, se presenta un análisis del valor promedio de arrendamiento mensual que pagan las familias de menores ingresos bajo el supuesto de que son equivalentes al valor estimado de la cuota.

Para ello, se consideraron los datos recopilados por una encuesta realizada por la Secretaría Distrital de Hábitat en el 2020. En dicha encuesta, se identificó que, los hogares de los 5 primeros deciles de ingreso que habitan en inquilinatos destinan en promedio \$263.280 al pago mensual del arriendo, mientras que los hogares con el mismo nivel de ingresos que habitan otro tipo de vivienda destinan en promedio \$394.735 al pago del canon mensual del arriendo (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). Como se evidenció en el análisis previo, esta es una cifra cercana a la cuota estimada del crédito hipotecario para la adquisición de una vivienda nueva, siempre y cuando se mantenga el esquema de subsidios analizado.

Tabla 4 . Valor de arrendamiento mensual por tipo de vivienda y decil de ingreso Bogotá (pesos de 2019)

Decil	Promedio valor de arriendo		Mediana valor de arriendo	
	Solo inquilinatos	Total tipos de vivienda	Solo inquilinatos	Total tipos de vivienda
1	221.948	355.273	203.487	310.586
2	239.712	368.106	216.875	321.296
3	266.497	391.635	267.747	374.845
4	264.266	421.565	257.037	374.845
5	323.979	437.097	348.071	374.845
6	290.314	474.112	321.296	428.395
7	315.941	491.728	305.231	449.814
8	464.094	583.384	417.685	535.493
9	567.623	710.450	589.043	642.592
10		1.204.367		1.070.986
Agregado 5 primeros deciles	263.280	394.735	257.037	374.845

Fuente: Subsecretaría de Planeación y Política - SDHT

Si bien los subsidios, tanto a la cuota inicial como a la tasa de interés, logran dotar a los hogares de una capacidad de compra superior a la que se desprende de sus ingresos permanentes, por sí solos no garantizan que los hogares más vulnerables accedan a una solución habitacional, por ello, resulta fundamental generar instrumentos de focalización de la oferta de vivienda de bajo costo que se produzca en la ciudad.

3. Análisis normativo

El artículo 1 de la Constitución Política prevé: *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*

El artículo 51 de la Constitución Política señala que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado fijará las condiciones para hacer efectivo este derecho.

Finalmente, el artículo 209 de la Constitución de 1991 según el cual *“(...) la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)”*.

La Constitución Política señala que son fines del Estado, entre otros, la protección a todas las personas residentes en el país, el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la especial protección a aquellas personas que por su condición se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Por otra parte, el artículo 5 de la Ley 3ª de 1991, entiende por solución de vivienda “*el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro.*”.

Así el artículo 6º de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 define el Subsidio Familiar de Vivienda como “*un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley*”.

El artículo 1º del Decreto Nacional 1168 de 1996 estableció que los subsidios para vivienda de interés social que los municipios decidan otorgar en forma complementaria a lo dispuesto en la Ley 3ª de 1991, podrán ser entregados en dinero o en especie, según lo determinen las autoridades municipales competentes, y en su artículo 5 dispuso que, la cuantía del subsidio será definida por las autoridades municipales competentes de acuerdo con los recursos disponibles, las condiciones socioeconómicas de los hogares y el tipo y valor de la solución de vivienda.

De conformidad con lo previsto en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es aquella que “*se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares (...). En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destinen el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos*”.

Los artículos 75 y 76 de Ley 715 de 2001, disponen por su parte que los municipios en materia de vivienda tienen competencia para “*Participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social*” y “*Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.*”

Se hace relevante citar algunas disposiciones del Decreto Distrital 190 de 2014 “*Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003*”, así:

(...) Artículo 9. Política de Hábitat y Seguridad Humana: La política de hábitat y seguridad humana integra la oferta de viviendas a la oferta de movilidad, espacio público y equipamientos dotacionales de salud, educación, recreación, seguridad, justicia, movilidad local y servicios públicos domiciliarios.

2. Promover la urbanización legal mediante acciones preventivas orientadas a ofrecer alternativas económicas viables que compitan con la oferta ilegal de vivienda en la red de ciudades con base en el ahorro derivado por la reducción de los costos de la legalización y del mejoramiento integral de barrios en zonas no propicias para la urbanización.

5. Lograr la equidad entre urbanizadores y constructores, compradores de vivienda y la ciudadanía mediante la distribución de las cargas y beneficios del ordenamiento para reducir el monto de inversión pública destinada al mejoramiento integral de barrios de origen ilegal. (...)

Seguidamente, el mismo decreto crea el Programa de Vivienda de Interés Social y el Subprograma de Producción de Vivienda, desarrollando unos objetivos puntuales que valen la pena resaltarse teniendo en cuenta la naturaleza del Esquema de Adquisición de Vivienda Nueva que se presenta con este documento:

(...) Artículo 285. PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. Objetivos Generales (artículo 275 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 203 del Decreto 469 de 2003). El programa habitacional tiene por objeto impulsar el cumplimiento del derecho al acceso a una vivienda digna de las familias del Distrito y la Región, dando prioridad a las familias que se encuentran en situación de pobreza, grupos vulnerables y desfavorecidos, a través de la planeación, gestión, prevención, control y vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de la ciudad en los aspectos ambiental, habitacional, de suelo, de renovación urbana y mejoramiento integral, de servicios públicos y de patrimonio urbano y arquitectónico, desde una perspectiva de productividad urbana y sostenible del desarrollo de la ciudad y la región, con la participación del Distrito y de los municipios de la región, el gobierno nacional, las localidades, la población organizada, los organismos no gubernamentales, el sector empresarial y la cooperación internacional.

Artículo 286. Subprograma de Producción de Vivienda Nueva. Objetivos (artículo 276 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 204 del Decreto 469 de 2003).

El subprograma de producción y calidad de vivienda, tiene como objetivos

1. Garantizar una oferta habitacional en condiciones de sostenibilidad ambiental, equidad territorial y en el acceso a los servicios públicos domiciliarios y sociales sujeta a las normas urbanísticas y de sismo-resistencia y de tenencia en la propiedad de la vivienda para los segmentos más pobres de la población.

3. Intervenir los diversos nichos del mercado de la vivienda y de forma complementaria a las políticas nacionales.

4. Desincentivar la producción ilegal de suelo urbano. (...)

El artículo 1° del Decreto Distrital 121 de 2008 define la política distrital de Hábitat como el “Conjunto de objetivos, estrategias, planes, programas, y proyectos a cargo de las entidades y personas que integran el Sector Hábitat que, contruidos de una manera participativa bajo el liderazgo de la Secretaría Distrital del Hábitat, permiten canalizar los recursos normativos, presupuestales, técnicos, humanos y operativos con que cuenta el Sector Hábitat en dirección al cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas de planeación sectorial, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad, a la provisión de soluciones de vivienda y a la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios”.

El artículo 3° del Decreto Distrital 121 de 2008 establece, entre otras, las siguientes funciones a cargo de la SDHT: *“b. Formular las políticas y planes de promoción y gestión de proyectos de renovación urbana, el mejoramiento integral de los asentamientos, los reasentamientos humanos en condiciones dignas, el mejoramiento de vivienda, la producción de vivienda nueva de interés social y la titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social, e. Formular la política y diseñar los instrumentos para la financiación del hábitat, en planes de renovación urbana, mejoramiento integral de los asentamientos, los subsidios a la demanda y la titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social y g. Formular la política y diseñar los instrumentos para la cofinanciación del hábitat, entre otros sectores y actores con el nivel nacional, las Alcaldías locales, los inversionistas privados, nacionales y extranjeros, las comunidades (...) en planes de renovación urbana, mejoramiento integral de los asentamientos subnormales, producción de vivienda nueva de interés social y titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social”.* (Subrayado fuera del texto).

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

El Decreto 1077 de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”* establece los términos y condiciones en que se desarrollan los Programas que promueven el acceso a la vivienda de interés social- VIS, a cargo del Gobierno Nacional.

De acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-299 de 2011, la Administración, según sus posibilidades fiscales y competencias jurídicas, debe generar sistemas económicos que permitan la adquisición de vivienda acorde con el ingreso de la población y propender por una oferta adecuada, con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad.

Así mismo, en la sentencia C-608 de 2015, la corte señaló: *“El principio de solidaridad, pilar sobre el cual se funda nuestro Estado Social de Derecho, impone la exigencia, principalmente a las autoridades, de intervenir a favor de los grupos más vulnerables de la población. El contenido y alcance de ese principio ha sido considerado por esta Corporación como la forma de cumplir con los fines propuestos por el Estado en el artículo 2° de la Carta y, especialmente, es el mecanismo idóneo para garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la misma.”*.

El artículo 85 de la Ley 1955 de 2019 - Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022-, establece que la vivienda de interés social es aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción sostenible, y cuyo valor no exceda de 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes, excepto en las grandes aglomeraciones urbanas donde no podrá superar la suma de 150 salarios mínimos mensuales legales vigentes y en programas y/o proyectos de renovación urbana donde podrá tener un precio de hasta 175 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Igualmente, se establece que el valor máximo de la Vivienda de

Interés Prioritario será de 90 salarios mínimos mensuales legales vigentes, excepto en renovación urbana donde podrá ser de 110 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

El Plan de Desarrollo Distrital “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI-” dentro de los logros de ciudad se propone “Aumentar el acceso a vivienda digna, espacio público y equipamientos de la población vulnerable en suelo urbano y rural” para esto busca como meta promover la iniciación de 50 mil VIS en Bogotá de las cuales, como mínimo el 20% será de interés prioritario. En este sentido se busca crear y reglamentar diferentes esquemas de financiación que permita a la población más vulnerable acceder a una solución habitacional.

Es así como, el artículo 77 del Acuerdo Distrital 771 de 2020 Plan de Desarrollo Distrital dispone:

“Artículo 77. Manual de Oferta de Vivienda de Interés Social e Interés Prioritario. La Secretaría Distrital del Hábitat diseñará el procedimiento y reglamentación para que previo a la enajenación de vivienda de Interés Prioritario o de Interés Social, se otorgue a esta entidad la primera opción de separar las unidades habitacionales con destino a los hogares priorizados que cumplan con los requisitos para la asignación de subsidios y que cuenten con el cierre financiero”. (negrilla fuera de texto)

De acuerdo con en el artículo 77 del Plan Distrital de Desarrollo y a fin de hacer un contexto sobre la naturaleza del mismo se debe traer a colación conceptos como i) primera opción; ii) el derecho de preferencia; y iii) oferta preferente.

i) Primera Opción.

La denominación opción de compra corresponde a la figura jurídica reglamentada por el artículo 23 de la Ley 51 de 1918. Dicha ley no define la opción pero sí establece cuáles son sus efectos y algunos de sus requisitos.

Aun cuando el contrato de opción existe jurídicamente en el país de tiempo atrás, su mayor utilización se ha dado en los contratos de arrendamiento en los que, dadas algunas consideraciones, se establecía la opción de compra a favor del arrendatario. No obstante, en los últimos tiempos la opción de compra se ha constituido en un mecanismo de gran uso en materia de negociación de bienes inmuebles.

La opción es un convenio autónomo e independiente, que en la mayoría de los casos antecede a otro contrato. En el evento que nos ocupa la separación de unidades se llevará a cabo mediante un instrumento jurídico firmado por el constructor y la Fiduciaria que tenga a cargo el patrimonio autónomo para este esquema.

Como todo acto jurídico, la opción de compra debe reunir los requisitos generales de capacidad de las partes, consentimiento de las mismas libre de error, fuerza o dolo; causa y objeto lícitos. Asimismo, la opción debe establecer un término o condición para su ejercicio.

Efectos Establece el artículo 23 de la Ley 81 de 1918 que la opción impone al que la concede la obligación de cumplir su compromiso. La opción debe someterse a un término o a una condición.

ii) Derecho de Preferencia.

La palabra preferencia deriva etimológicamente de *praefero*, llevar una cosa delante de otra, anteponerla. Manteniendo esta etimología, el Diccionario de la Academia de la Lengua, en su 23a edición la define “primacía, ventaja o mayoría que alguien o algo tiene sobre otra persona o cosa, ya en el valor, ya en el merecimiento”

La doctrina no abunda en definiciones del derecho de preferencia, se da una idea que la denominan prelación en sentido amplio concibiéndola como el derecho a obtener un determinado bien con preferencia a otros sujetos. En nuestro ordenamiento jurídico solo se encuentra detallado en el Código de Comercio y cuyo uso es frecuente en la adquisición de acciones dando como primera opción a los accionistas de la Sociedad, lo que significa que en este caso hay varios sujetos que concurren con el mismo derecho. La Ciencia Jurídica le ha dado un valor más amplio al Derecho de Preferencia, al ampliar las causas de esta a otros campos.

iii) Oferta Preferente

La oferta como intención de negocio jurídico, la regula el ordenamiento mercantil colombiano a partir del artículo 845 del Código de Comercio. La define como proyecto de negocio jurídico que una persona formule a otra. Exige, para que se considere *oferta* que la propuesta contenga los elementos esenciales del negocio que se pretende realizar. Aunado a ello deberá comunicarse el destinatario, potencial contratante, por un medio adecuado, que permita inferir su recepción.

La Oferta tiene unas características que la identifican sobre otro tipo de figuras: i) es una declaración de voluntad unilateral de carácter receptivo. ii) Su propósito está destinada a la celebración de un acto jurídico. iii) Es importante que contenga los elementos necesarios para que se cree un acto jurídico de ser aceptada y esta no contenga condiciones ni manifestaciones diferentes por para del oferente y el destinatario.

De acuerdo con lo anterior, y recapitulando algunos argumentos dados en el diagnóstico, es imprescindible que la administración distrital diseñe e implemente diversos mecanismos que faciliten a la población más vulnerable el acceso a una vivienda digna. Por ello, en cumplimiento de sus funciones, establecidas en el artículo 3° del Decreto Distrital 121 de 2008, la Secretaría Distrital de Hábitat propone un el Esquema de Oferta Preferente, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1. El mercado de vivienda social en Bogotá genera restricciones que limitan el acceso de los hogares de menores ingresos a una solución de vivienda digna, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda.
2. Con respecto a la demanda, existen limitantes asociadas a la insuficiencia e informalidad en los ingresos, la poca bancarización y la limitada capacidad de ahorro, restringiendo las

posibilidades que tienen los hogares de menores ingresos de adquirir una solución de vivienda digna y sesgando su acceso a viviendas de interés prioritario o viviendas de interés social que no tengan el precio tope.

3. Otro de los aspectos relevantes del mercado de vivienda social es que además de su escasa producción, la provisión de vivienda *per se* no es un mecanismo suficiente para garantizar el acceso a la vivienda a los hogares de menores ingresos, toda vez que este tipo de vivienda se encuentra regulada exclusivamente por su precio de venta, de tal manera que se generan potenciales distorsiones, ya que puede ser adquirida por hogares que no se encuentran en condición de vulnerabilidad y realizan la compra con fines de inversión. Bajo este escenario, los hogares de menores ingresos no pueden competir por las viviendas de bajo costo en condiciones de libre mercado, razón por la cual se requiere un instrumento de política pública que permita focalizar la oferta existente.
4. Aun cuando las políticas habitacionales actuales de subsidios a la demanda e incentivos a la oferta son necesarias para reducir el déficit habitacional cuantitativo, no resultan suficientes para generar un acceso efectivo a la vivienda por parte de los hogares vulnerables

4. Propuesta

Teniendo en cuenta las dificultades que tienen los hogares bogotanos de menores ingresos para encontrar oferta de vivienda en el mercado formal que se ajuste a sus restricciones de presupuesto, la administración distrital ha impulsado una iniciativa que permite articular la oferta con la demanda de vivienda social de bajo costo.

Esto, entendiendo que la generación de vivienda de interés social y prioritario *per se* no es un mecanismo suficiente para garantizar el acceso a la vivienda a los hogares de menores ingresos, toda vez que este tipo de vivienda se encuentra regulada exclusivamente por su precio de venta, de tal manera que se generan potenciales distorsiones, ya que puede ser adquirida por hogares que no se encuentran en condición de vulnerabilidad y realizan la compra con fines de inversión.

Por consiguiente, resulta imprescindible generar un mecanismo que garantice que la vivienda social de bajo costo sea adquirida por aquellos hogares vulnerables, que cumplan con los requisitos para acceder a los subsidios de vivienda y cuenten con el cierre financiero para efectuar la compra, sin que esto perjudique el proceso de comercialización de los constructores ni tenga efectos negativos sobre sus plazos estimados para alcanzar el punto de equilibrio.

Este mecanismo se planteó en el **Artículo 77 del Plan Distrital de Desarrollo PDD 2020-2024** - Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI-, que afirma lo siguiente:

“Artículo 77. Manual de Oferta de Vivienda de Interés Social e Interés Prioritario. La Secretaría Distrital del Hábitat diseñará el procedimiento y reglamentación para que previo

*a la enajenación de vivienda de Interés Prioritario o de Interés Social, se otorgue a esta entidad la **primera opción de separar** las unidades habitacionales con destino a los hogares priorizados que cumplan con los requisitos para la asignación de subsidios y que cuenten con el cierre financiero” (Concejo de Bogotá D.C., 2020).*

Esta sección presenta los principales lineamientos para la reglamentación e implementación de lo establecido en el mencionado artículo. La propuesta descrita en este apartado recibe el nombre de **Programa de Oferta Preferente**.

4.1 Alcance del Programa de Oferta Preferente

A través de este instrumento la Secretaría Distrital del Hábitat diseñará el procedimiento por medio del cual podrá tener la **primera opción de separar** las unidades de VIS y/o VIP que se generen en Bogotá, previo al proceso de enajenación por parte del constructor.

A continuación, se presentan los lineamientos generales del Programa:

- Todas las constructoras que desarrollen proyectos VIS y VIP en Bogotá estarán obligadas a informar a la Secretaría Distrital del Hábitat la fecha de inicio de preventas de sus proyectos y las características de los mismos.
- La Secretaría Distrital del Hábitat evaluará jurídica, financiera, arquitectónica y urbanísticamente los proyectos con el fin de decidir si separa o no unidades en los mismos.
- La Secretaría podrá separar máximo el 50% de las viviendas VIP y el 30% de las viviendas VIS de un proyecto.
- La Secretaría podrá transferir, por concepto de separación, 10 SMMLV por cada unidad reservada en el proyecto. Estos recursos son parte del Subsidio Distrital de Vivienda.
- Las viviendas separadas en el marco del Programa Oferta Preferente deben ser adquiridas por hogares con ingresos de hasta 2 SMMLV.
- La Secretaría definirá un monto de subsidio diferencial para hogares en condición de vulnerabilidad como víctimas del conflicto armado, hogares con algún integrante en condición de discapacidad, entre otros.

5 Conclusiones

A lo largo de este documento se ha evidenciado que el mercado de vivienda social en Bogotá genera fuertes restricciones que limitan el acceso de los hogares de menores ingresos a una solución de vivienda digna, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda.

Desde la óptica de la oferta, se encontró que existen diversas limitantes para la generación de vivienda de bajo costo en la ciudad, tales como la escasez de suelo urbanizable, las demoras en los trámites para la adopción y ejecución de planes parciales y las preferencias de los constructores por ejecutar proyectos NO VIS, con un promedio del 55% de los licenciamientos en Bogotá durante los últimos años.

Con respecto a la demanda, la información analizada permitió demostrar que la capacidad máxima de compra que tienen los hogares de menores ingresos está determinada no sólo por su capacidad financiera, sino por la posibilidad de acceder a subsidios de manera concurrente. Es decir, en la medida que el hogar tenga asignado un mayor valor de subsidio, podrá acceder a una vivienda de un precio superior. Por ejemplo, un hogar con jefatura femenina con ingresos de 1,5 SMLMV que pueda obtener de manera concurrente los subsidios del gobierno nacional, el gobierno distrital y la CCF podría comprar una vivienda de hasta \$122.777.630, mientras que un hogar de las mismas características que no esté afiliado a una CCF podría comprar una vivienda de hasta \$113.999.600.

Otro de los aspectos relevantes del mercado de vivienda social es que además de su escasa producción, la provisión de vivienda *per se* no es un mecanismo suficiente para garantizar el acceso a la vivienda a los hogares de menores ingresos, toda vez que este tipo de vivienda se encuentra regulada exclusivamente por su precio de venta, de tal manera que se generan potenciales distorsiones, ya que puede ser adquirida por hogares que no se encuentran en condición de vulnerabilidad y realizan la compra con fines de inversión. Bajo este escenario, los hogares de menores ingresos no pueden competir por las viviendas de bajo costo en condiciones de libre mercado, razón por la cual se requiere un instrumento de política pública que permita focalizar la oferta existente.

Aun cuando las políticas habitacionales actuales de subsidios a la demanda e incentivos a la oferta son necesarias para reducir el déficit habitacional cuantitativo, no resultan suficientes para generar un acceso efectivo a la vivienda por parte de los hogares vulnerables. En ese sentido, la administración distrital propone, mediante el Artículo 77 del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 “*Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI*”, un mecanismo para que la SDHT tenga la primera opción de separar las unidades de vivienda de interés social y prioritario con destino a los hogares de menores ingresos que cumplan con los requisitos para acceder a los subsidios y cuenten con el cierre financiero para adquirir la vivienda. Con esta política se corregiría parcialmente un fallo de mercado, focalizando la oferta de vivienda de bajo costo hacia las familias que realmente lo necesitan.

Si bien esta política busca articular la oferta con la demanda de vivienda social de bajo costo, no genera un perjuicio al proceso de comercialización de las constructoras. Por el contrario, dentro de la propuesta se contempla que los recursos del subsidio distrital se transfieran a la constructora al inicio del proceso de comercialización, permitiendo alcanzar de manera más rápida el punto de equilibrio, agilizando los tiempos del inicio de obra.

6 Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Un espacio para el desarrollo; Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Fondo de cultura económica.
- Concejo de Bogotá D.C. (2020). Acuerdo No. 761 del año 2020. *Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del Siglo XXI"*. Bogotá D.C.
- DANE - CNPV. (2018). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística - Censo Nacional de Población y Vivienda*.
- DANE - EMB. (2017). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Obtenido de Encuesta Multipropósito de Bogotá:
http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/565/get_microdata
- González, A. G. (1999). Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas. *Revista de la CEPAL*, 140-141.
- SDHT - VUC. (2020). *Ventanilla Única de la Construcción*.
- SDHT. (2018). *Caracterización y cuantificación de la demanda de vivienda en Bogotá*. Bogotá D.C.: Subsecretaría de Información Sectorial.
- SDHT. (2018). *Caracterización y cuantificación de la demanda de vivienda en Bogotá*. Bogotá.