

De Ciudadelas a Microapartamentos:

Vivienda de Interés Social en Bogotá 2005-2022^[1]

From Master-planned communities to Micro-Apartments:

Social Housing in Bogotá 2005–2022

De Bairros planejados a Microapartamentos:

Habitação de Interesse Social em Bogotá 2005-2022

Des Nouveaux quartiers aux Micro-appartements :

Logement d'Intérêt Social à Bogotá 2005-2022

Fuente: Autoría propia

Autores

Juan G. Yunda

Pontificia Universidad Javeriana
yunda.j@javeriana.edu.co
<https://orcid.org/0000-0002-3459-6880>

David Ernest Baumgartner

Pontificia Universidad Javeriana
dbaumgartner@javeriana.edu.co
<https://orcid.org/0009-0002-7288-1460>

Recibido: 29/08/2025

Aprobado: 09/12/2025

Cómo citar este artículo:

Yunda, J.G. y Baumgartner, D.E. (2025). De Ciudadelas a Microapartamentos: Vivienda de Interés Social en Bogotá 2005-2022. Bitácora Urbano Territorial, 35(III): 14-27.
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v35n3.122465>

[1] Este artículo está parcialmente basado en un Trabajo de Grado de Maestría en Planeación Urbana y Regional de uno de los autores.

Resumen

La política de Vivienda de Interés Social (VIS) en Bogotá ha sido criticada por áreas de apartamentos cada vez más reducidas y altos precios por metro cuadrado. Para entender esto se realizó un seguimiento a la política entre 2005 y 2022 a través de una revisión de legislación y programas de gobierno; junto al análisis de una base de datos georreferenciada de proyectos VIS y sus características. Los resultados muestran que en Bogotá hubo una transición de ciudades periféricas hacia microapartamentos en áreas centrales, evidenciando tensiones entre inclusión social y dinámica de mercado. Inicialmente, las ciudades redujeron el déficit habitacional, pero también generaron segregación espacial y proyectos en zonas carentes de servicios. Con el aumento de los topes de precio y flexibilizaciones normativas, los desarrollos se trasladaron al centro, pero en microapartamentos con altos precios por metro cuadrado, lo que suscitó críticas sobre la pérdida del sentido social de la VIS. En conclusión, el reto consiste en garantizar viviendas accesibles, dignas y bien localizadas, evitando que la VIS se convierta en un simple producto inmobiliario sin impacto real en la equidad urbana.

Palabras clave: política de la vivienda, subsidios, liberalismo, planificación urbana

Autores

Juan G. Yunda

Profesor Asociado de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá. Doctor en Planificación Urbana y Regional y Magíster en Diseño y Planificación Urbana. Su investigación se enfoca en la forma urbana, usos de suelo y equidad social.

David Ernest Baumgartner

Ingeniero Civil, Magíster en Planeación Urbana y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana, Especialista en Gerencia de Construcciones, PMP y candidato a Doctorado en Pensamiento Complejo.

Abstract

The Social Interest Housing (VIS) policy in Bogotá has been criticized for increasingly smaller apartment sizes and high prices per square meter. To understand this, the policy was monitored between 2005 and 2022 through a review of legislation and government programs, along with the analysis of a georeferenced database of VIS projects and their characteristics. The results show in Bogotá a transition from master-planned peripheral communities to micro-apartments in central areas, highlighting tensions between social inclusion and market dynamics. Initially, the master-planned communities reduced the housing deficit, but they also generated spatial segregation and developments in areas lacking basic services. With rising price caps and regulatory flexibilization, developments shifted toward the city center, but in the form of micro-apartments with high prices per square meter, which drew criticism over the loss of the social purpose of VIS. In conclusion, the challenge lies in ensuring accessible, dignified, and well-located housing, preventing VIS from becoming merely a real estate product without real impact on urban equity.

Keywords: housing policy, subsidies, liberalism, urban planning

Résumé

La politique de Logement d'Intérêt Social (VIS) à Bogotá a suscité de nombreuses critiques en raison de la réduction progressive de la taille des appartements et de l'augmentation des prix au mètre carré. Une étude couvrant la période 2005-2022, basée sur l'analyse de la législation, des programmes gouvernementaux et d'une base de données géoréférencée de projets VIS, met en évidence une transformation importante en Bogotá : le passage de grands nouveaux quartiers situés en périphérie vers des micro-appartements dans les zones centrales. Les nouveaux quartiers ont certes contribué à réduire le déficit en logements, mais ils ont accentué la ségrégation spatiale et se sont souvent implantés dans des zones mal desservies. L'assouplissement réglementaire et la hausse des plafonds de prix ont encouragé un déplacement des projets vers le centre-ville, mais au prix d'appartements très petits et coûteux, ce qui a suscité des critiques quant à la perte du caractère social du VIS. Le défi actuel est d'assurer des logements accessibles, dignes et bien localisés, afin que le VIS réponde véritablement à sa vocation d'inclusion et d'équité urbaine.

Resumo

A política de Habitação de Interesse Social (VIS) em Bogotá tem sido criticada pelo tamanho cada vez menor dos apartamentos e pelos altos preços por metro quadrado. Para compreender esse fenômeno, foi realizado um acompanhamento da política entre 2005 e 2022 por meio de uma revisão da legislação e dos programas governamentais, juntamente com a análise de uma base de dados georreferenciada de projetos VIS e suas características. Os resultados mostram em Bogotá uma transição de bairros planejados periféricos para microapartamentos em áreas centrais, evidenciando tensões entre inclusão social e dinâmica de mercado. Inicialmente, os bairros planejados reduziram o déficit habitacional, mas também geraram segregação espacial e empreendimentos em zonas carentes de serviços. Com o aumento dos tetos de preço e as flexibilizações normativas, os empreendimentos foram transferidos para o centro, mas sob a forma de microapartamentos com preços muito altos por metro quadrado, o que suscitou críticas quanto à perda do caráter social da VIS. Em conclusão, o desafio consiste em garantir moradias acessíveis, dignas e bem localizadas, evitando que a VIS se torne um simples produto imobiliário sem impacto real na equidade urbana.

Palavras-chave: política habitacional, subsídios, liberalismo, planejamento urbano

**De Ciudadelas a Microapartamentos:
Vivienda de Interés Social en Bogotá
2005-2022**

Mots-clés : politique du logement ; subventions ; libéralisme ; aménagement urbain

Introducción

El artículo busca entender la relación entre cambios como el agotamiento del suelo y transformaciones demográficas de Bogotá, con la evolución de la política pública de VIS en el período 2005-2022 y su transición neoliberal. Para esto se analizaron los cambios de enfoque y articulación en la política pública de VIS entre los gobiernos nacionales y distritales, y se hizo un seguimiento a las características y localización de los proyectos VIS dentro de Bogotá

Desde la segunda mitad del siglo XX, el rápido crecimiento demográfico y la migración rural-urbana hacia las ciudades latinoamericanas superaron la capacidad de producción de vivienda accesible a la población vulnerable. En Colombia, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) desarrolló ciudadelas para las clases obreras y el Banco Central Hipotecario (BCH) gestionó proyectos para las clases medias, pero estos resultaron insuficientes para la gran cantidad de familias con ingresos precarios o trabajos inestables en el sector informal. Una consecuencia fue el extenso desarrollo informal de nuevos barrios a través de la subdivisión ilegal de suelo rural y la autoconstrucción. Estas expansiones urbanas informales se asentaron en terrenos de menor valor debido a la falta de infraestructura y permisos de planificación, ocupando a menudo áreas de alto riesgo como las riberas de ríos contaminados, terrenos con pendientes pronunciadas o zonas propensas a inundaciones, lo que ponía en peligro la vida y el patrimonio de las familias más vulnerables (A. P. Camargo Sierra, 2020; Castellanos & Hernández-García, 2022; Gilbert & Ward, 2009; Torres-Tovar et al., 2009).

En respuesta, a partir de la década de 1990, la mayoría de los países de Latinoamérica adoptaron nuevas políticas de vivienda basadas en un modelo de participación mixta entre el estado y el sector privado (Gilbert, 2004), que se basaba en que el sector público se retiraba de la producción directa y se centraba en el financiamiento parcial de nuevas unidades de bajo costo. Este modelo, conocido como ‘Ahorro-Bono-Crédito’ o ‘Subsidios a la demanda’ (McTarnaghan et al., 2016), provee fondos a familias de bajos ingresos para la compra de viviendas nuevas con un precio máximo construidas por el sector privado. El financiamiento gubernamental se otorga a través de la combinación de un subsidio y un crédito hipotecario de bancos privados, condicionado a que las familias aporten un pequeño ahorro.

En Colombia, este sistema se introdujo desde la Constitución de 1991, la cual reconoció la vivienda digna como un derecho de todos los colombianos y redefinió el papel del Estado como facilitador más que como constructor directo. La Ley 3 de 1991 había creado el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social-VIS y el subsidio familiar de vivienda. En paralelo, la Ley 388 de 1997 introdujo los Planes de Ordenamiento Territorial-POT, que establecieron instrumentos de gestión del suelo para garantizar la provisión de suelo urbanizable y destinar parte de este suelo a VIS.

La creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-MVCT de Colombia en 2005, fortaleció el modelo de subsidio a la demanda desde el nivel nacional y consolidó su enfoque de mercado en el que el sector privado y las entidades financieras asumieron un papel central en la asignación, producción y financiación de vivienda. De la gestión del MVCT se destaca el Decreto 1077 de 2015, que unificó la normativa relacionada con los sectores de vivienda, ciudad y territorio en un solo cuerpo reglamentario. Este decreto buscó dar claridad a las disposiciones sobre licencias urbanísticas y suelo (Libro 2, Parte 2), Vivienda de Interés Social (Libro 2, Parte 1), así como los instrumentos de financiación y gestión del desarrollo urbano (Libro 2, Parte 2). En lo referente a la VIS, estableció

lineamientos para la aplicación de subsidios, la producción de vivienda en condiciones de sostenibilidad y requisitos técnicos y urbanísticos para los proyectos.

A partir de estos preceptos, el MVCT introdujo programas como 'Mi Casa Ya', que han facilitado el acceso y la gestión de los subsidios a través del sector bancario (Yepes & Ramírez, 2017). A diferencia de programas anteriores, Mi Casa Ya funcionaba bajo un sistema de 'primer llegado, primer servido', en el cual se atiende a las familias por orden de llegada sin sorteos ni inscripciones previas en entidades estatales. Los interesados podían solicitar directamente un crédito hipotecario en una entidad financiera para acceder al subsidio. Estas iniciativas, si bien lograron aumentar significativamente la distribución de subsidios (Rey Hernández, 2023), han sido criticadas por problemas de focalización. Aunque hay un aumento en la distribución, los subsidios no logran beneficiar a los hogares más pobres. En la práctica muchos de ellos terminan favoreciendo a familias de ingresos medios o a quienes ya cuentan con cierta capacidad de endeudamiento, dejando por fuera a la población más vulnerable que no logra cumplir requisitos financieros ni acceder a créditos (Agencia UNAL, 2024; Camelo Rincón & Campo Robledo, 2016). Este fenómeno puede ser una característica de la transición a nivel nacional de un urbanismo desarrollista en el siglo XX a un modelo neoliberal en el siglo XXI (Alzate Navarro, 2023).

En Bogotá, los subsidios a la demanda han sido implementados de manera masiva desde finales de la década de 1990 y han tenido importantes efectos en la expansión urbana y la reducción del déficit de vivienda, pero matizados por el surgimiento de nuevas problemáticas habitacionales y tendencias demográficas. Entre 1998 y 2018 se produjeron 212,646 VIS en la ciudad (Yunda, Ceballos-Ramos y Rincón-Castellanos, 2022). Entre los proyectos de mayor escala se destacan la 'Ciudadela El Porvenir' en Bosa y 'Ciudad Verde' en Soacha, en la periferia suroccidental de la ciudad, planeando cada proyecto más de 21 mil unidades VIS (Acosta Restrepo & Henao Padilla, 2011). En estos años el déficit cuantitativo de vivienda descendió notoriamente en un 50%, de 176,268 viviendas en 2003, a 96,947 en 2018, señalando posibles efectos benéficos de la política (BCV, 2019).

No obstante, las ciudadelas VIS desarrolladas también carecieron de una adecuada dotación de infraestructura y espacio público (Ceballos Ramos, 2008; Escallón & Rodríguez, 2010; Figue-Pinto, 2011) y otros indicadores señalaban limitaciones. Por ejemplo, las ocupaciones ilegales de suelo monitoreadas en las periferias rurales aumentaron de 12 mil en 2009 a más de 28 mil en 2018 (BCV, 2019), reafirmando los problemas de focalización del programa.

De acuerdo con las cifras de Bogotá Cómo Vamos (2024), hacia 2019 estos hechos mostraban un posible agotamiento del programa de subsidio a la demanda. En ese año la ciudad inició apenas alrededor de 9,800 viviendas de interés social y prioritario, un notorio descenso de las 30 mil anuales que se iniciaron en los años de auge del programa en 2006 y 2007. En ese momento se pensaba que era imposible el desarrollo de vivienda de interés social en la ciudad, dado el alto costo del suelo y la baja disponibilidad de predios en áreas urbanizables.

Estos indicadores se transformaron pocos años más tarde. Para 2023 ya las iniciaciones de VIS habían alcanzado e incluso superado las cifras vistas a mediados de la década de 2000. En ese año se iniciaron casi 32 mil unidades subsidiables en la ciudad, aunque con la particularidad que el 90% de ellas fueron VIS, la categoría de mayor precio. Apenas 2,258 de ellas, el 3%, fueron Vivienda de Interés Prioritario-VIP, las más accesibles en precio. Si bien estas positivas cifras destacaron las gestiones de los alcaldes de la ciudad, este nuevo auge de las VIS se ha visto criticado por nuevas características de las unidades como localizaciones centrales, pero áreas muy reducidas que han sido catalogadas por la opinión pública como 'microapartamentos', además de frecuentemente ser entregadas a los usuarios sin acabados. Esto hace que las VIS tengan precios muy altos por metro cuadrado o en localizaciones atractivas para el turismo y las rentas cortas (A. Camargo Sierra & Araque Solano, 2025). Este criticismo ha sido sintetizado en el término 'falsas VIS' que ha sido popularizado en los medios de comunicación (Arias Ruiz, 2023; Goossens et al., 2020; Martínez Herrera, 2021; Tamayo Acevedo, 2016).

Este fenómeno, no obstante, se presenta solamente dentro del perímetro administrativo de la ciudad, ya que en su área metropolitana el auge del desarrollo de VIS periféricas continúa, señalando posible expulsión de familias de bajos ingresos. Para 2024 una de cada tres viviendas nuevas en la región se construyó fuera de Bogotá (BCV, 2025). Lo que enfatiza la necesidad de tener una política de vivienda regional en el marco de la 'Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca', creada a través del Acto Legislativo 02 de 2020, pero que en la actualidad solo incluye a Bogotá y dos municipios de la región (regionmetropolitana.gov.co, s.f.).

La ciudad viene también experimentando un cambio de tendencias demográficas. Desde 2015 tiene un pronunciado descenso en su tasa de natalidad. Para ese año hubo 14.1 nacimientos por cada 1,000 personas, mientras que para 2023 esa cifra descendió un 50%, a solo 7.1 (Secretaría de Salud de Bogotá, 2025). Al mismo tiempo, los hogares unipersonales en la ciudad han subido en proporción, de 5.3% del total en 2011 a 19.3% en 2021, lo que

representa casi un 300% de aumento. También, la proporción de hogares que vivían en arriendo aumentó de 39.7% en 2011, al 50.7% para 2021, siendo ahora mayoritarios en la ciudad (SDP, 2023).

Con este contexto, el presente artículo busca entender una posible relación entre estos cambios, como el agotamiento del suelo y transformaciones demográficas de Bogotá, con la evolución de la política pública de VIS en el período 2005-2022 y su transición neoliberal. Para esto se analizaron los cambios de enfoque y articulación en la política pública de VIS entre los gobiernos nacionales y distritales, y se hizo un seguimiento a las características y localización de los proyectos VIS dentro de Bogotá a través de una base de datos de proyectos promocionados en el mercado.

Metodología

Con este propósito de investigación se revisaron los cambios a la política pública a través de instrumentos de nivel nacional, como el Plan Nacional de Desarrollo, Decretos de sector vivienda, y de nivel distrital, como el POT y los proyectos de las entidades del sector hábitat. Esta información cualitativa se combinó con un análisis cuantitativo de una base de datos de proyectos VIS promocionados dentro del perímetro urbano de Bogotá. El estudio se apoyó en una base de datos suministrada por 'La Galería Inmobiliaria', que es una entidad privada de investigación y análisis del sector constructor e inmobiliario. Esta entidad suministró información sobre proyectos e inmuebles identificados como VIS comercializados en Bogotá durante el período señalado. Esta clasificación, no obstante, es indicativa de la entidad y no representa si estos proyectos recibieron efectivamente subsidios estatales.

La composición inicial de la base de datos contenía 1,530 registros de proyectos en diferentes etapas de desarrollo. Dado que la mayoría de los proyectos de VIS tienen una duración de comercialización superior a un año, se optó por distribuir de manera uniforme las unidades a lo largo del tiempo que permanecieron en venta. Esta estrategia permitió equilibrar la oferta, generar un flujo temporal más coherente y construir una base de datos ajustada a la realidad del mercado. A partir de ella, fue posible extraer y relacionar la información de forma anualizada con mayor precisión.

Posteriormente, se diseñó un esquema de relaciones entre los registros —tanto de uno a muchos como de muchos a muchos— para integrar las diferentes bases y conformar la Base de Datos de Trabajo Inicial. Como re-

sultado final, se obtuvo una base depurada y consolidada que incluye 757 registros de proyectos y 2,890 registros de inmuebles VIS en Bogotá, la cual se utilizó como insumo principal para el procesamiento estadístico y el análisis desarrollado en la investigación. En relación con los proyectos se realizó un proceso de georreferenciación utilizando Sistemas de Información Geográfica-SIG.

Los precios de venta registrados en la base de datos fueron traídos a 2022 de acuerdo con el incremento del Índice de Precios al Consumidor-IPC con fuente del Banco de la República para indicar precios reales y poder compararlos. De acuerdo con los datos entre 2005 a 2022 hubo un incremento del IPC del 80% (Baumgartner, 2023, p. 39).

Resultados

Programas Nacionales y Locales e Incrementos en los Topes de la VIS, 2005-2022

En primera instancia se revisó la evolución de indicadores clave de la economía. Entre 2005 y 2022 el salario mínimo creció cerca de un 100% y el IPC solamente lo hizo en alrededor del 80%. Esta diferencia favorable para el salario mínimo significó que los trabajadores colombianos pudieron adquirir más bienes en 2022 que en 2005. Esta relación, no obstante, es contraria en vivienda. El Índice de Precios de la Vivienda Nueva-IPVN con algunos altibajos creció casi en 180% entre 2005 y 2022, de manera pronunciada desde 2017. Esto es casi 80% más que el salario mínimo, representando la dificultad, cada año más grande, que tienen las familias más vulnerables para acceder a la vivienda nueva.

Este fenómeno está relacionado con el incremento de los precios del suelo en los últimos veinte años, y muestra los límites a las políticas implementadas por los gobiernos nacional y local para mejorar el acceso de la población a una vivienda digna. Para explicar esto, a continuación, se hace un resumen de las normativas y programas de fomento al acceso a la VIS formuladas por los gobiernos nacionales y de Bogotá, con el fin de explicar sus motivaciones y efectos en el mercado. Se subdividió en tres períodos concurrentes entre los gobiernos nacional y distrital, de tal forma que durante este tiempo actuaron de manera conjunta, y se complementaron o contravirtieron de acuerdo con las coyunturas políticas.

En el primer período, de 2005 a 2011, se tuvieron las administraciones políticamente opuestas lideradas a nivel nacional por Álvaro Uribe (Derecha, 2002-2010) y a nivel distrital por Luis Garzón y Samuel Moreno (Centro-izquierda 2004-2007 y 2008-2011). Aquí, la nación terminó

de reglamentar el sistema de subsidios a la demanda, a través del Decreto 975 de 2004, que reguló el 'Subsidio Familiar de Vivienda' y estableció cuatro topes de precios máximos de vivienda en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes SMMLV (50-70-100-135). El mismo decreto determinó un valor del subsidio que alcanzaba 21 SMMLV, acercándose al 40-50% del valor de la vivienda. No obstante, apenas tres años después con el Decreto 4466 de 2007, los topes se redujeron a dos, Vivienda de Interés Social (VIS) hasta 135 SMMLV y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) hasta 70 SMMLV.

Con esto desaparecieron del mercado las viviendas nuevas con precios inferiores al tope VIP, como 40 y 50 SMMLV a los que se vendieron unidades en proyectos como las 'Ciudadela El Recreo' y 'Ciudadela El Porvenir', implementados por el distrito a través de un banco de tierras administrado por la empresa Metrovivienda entre finales de los 1990 y comienzos de los 2000.

A nivel distrital, se promulgó el Decreto 190 de 2004, compilación del POT de Bogotá, el cual estableció una importante obligación de reservar suelo de expansión para VIS, que alcanzaba un 20% en el norte, y 50% en el sur y occidente de la ciudad (Artículo 350). Con esta normativa se desarrollaron ciudadelas con altos componentes de VIS, sobre todo en la periferia occidental en la localidad de Bosa, alcanzando altas iniciaciones de VIS en la ciudad entre 2005 y 2007, y especialmente el mayor número de iniciaciones VIP hasta la fecha, en 2006, con 11,280. A nivel nacional, se formuló el programa de Macroproyectos de Vivienda de Interés Social-MISN, a través del cual la nación gestionaba directamente ciudadelas VIS por encima de la jurisdicción de los gobiernos locales. Con este instrumento se gestionó el proyecto 'Ciudad Verde' en Soacha, en suelo contiguo a la localidad de Bosa en Bogotá, que desarrolló alrededor de 50 mil viviendas nuevas, la mitad de ellas VIP.

De esta manera, a pesar de ser diferentes políticamente, en esta etapa los gobiernos nacional y distrital se alinearon en el enfoque de utilizar los subsidios a la demanda para ayudar a apalancar ciudadelas en las periferias de las ciudades, con viviendas accesibles a los grupos de ingresos medios-bajos y bajos. De este proceso virtuoso se destacan la mayor cantidad de unidades subsidiables iniciadas y los menores precios, a pesar de las localizaciones periféricas.

El segundo período comprende entre 2011 y 2015, con gobiernos nacionales y locales más contradictorios entre sí. En el gobierno nacional se encontraba como presidente Juan Manuel Santos (Derecha, 2010-2018), apersonado a través de la Vicepresidencia y el MVCT por German Vargas, quien fue un importante antagonista del gobierno distrital encabezado por Gustavo Petro (Izquierda, 2012-2016).

Aquí, el gobierno nacional determinó normas que aumentaron el tope de precio de las viviendas subsidiables y redujeron las exigencias de suelo para VIS. Primero, la Ley 1753 de 2015 abrió la puerta a un incremento del tope de las viviendas subsidiables, estableciendo que, en caso de proyectos de renovación urbana, la VIP podría alcanzar un tope de 100 SMMLV, y la VIS un tope de 175 SMMLV. Al mismo tiempo, el Decreto 1077 de 2015 impuso un porcentaje mínimo obligatorio de 20% de suelo para VIP en suelo de desarrollo, que era en efecto un porcentaje inferior a lo que se exigía en el POT, Decreto 190 de Bogotá (50%). De manera importante, también el MVCT formuló el programa Mi Casa Ya, que permitió que el sector privado liderara la mayor parte del proceso de selección de hogares y asignación de subsidios a través de alianzas entre el sector bancario y los promotores.

Desde el gobierno nacional también se desarrolló el Programa de Viviendas Gratis- PVG, reglamentado por la Ley 1537 de 2012, la cual subsidiaba el 100% del valor de la vivienda a nivel nacional. Para este programa, los gobiernos locales deberían gestionar el suelo para el desarrollo las VIS. Desde una perspectiva política, el gobierno distrital izquierdista decidió priorizar el desarrollo de vivienda en suelos fiscales en áreas centrales de la ciudad como respuesta a la controversia por las localizaciones periféricas. Se desarrolló emblemáticamente el proyecto VIS 'Plaza de la Hoja', con 457 unidades en un suelo de localización central destinado originalmente a un centro de convenciones y oficinas. También intentó implementar proyectos VIS en lotes fiscales en áreas donde se localizan grupos de alto ingreso, pero sin éxito por acciones populares interpuestas por vecinos (Redacción Bogotá, 2014a, 2014b, 2015). Se realizaron declaratorias de desarrollo y construcción prioritaria en lotes privados vacantes en 2008 y 2013, lo que facilitó el desarrollo de proyectos VIS en la ciudad, herramienta reglamentada desde la Ley 388 de 1997 (Artículo 52), pero escasamente utilizada.

En el tercer período 2016-2022 confluyeron las fuerzas políticas nacionales de Juan Manuel Santos e Iván Duque (Derecha 2010-2018 y 2018-2022) y a nivel distrital, Enrique Peñalosa (Derecha, 2016-2019) y Claudia López (Centro-izquierda 2020-2023). Esta última, aunque de tendencia política contraria se alineó parcialmente con los enfoques de las políticas nacionales. Por tanto, se consolidó un modelo que subsidió la VIS con mayor costo en localizaciones centrales.

Los incrementos del tope de precio en áreas centrales se ampliaron a todo el territorio de Bogotá a través del Decreto 1467 de 2019, que eleva el tope de VIS en todas las ciudades que superen un millón de habitantes y su área metropolitana a 150 SMMLV. Para compensar este aumento, desde la ciudad se introduce el subsidio distri-

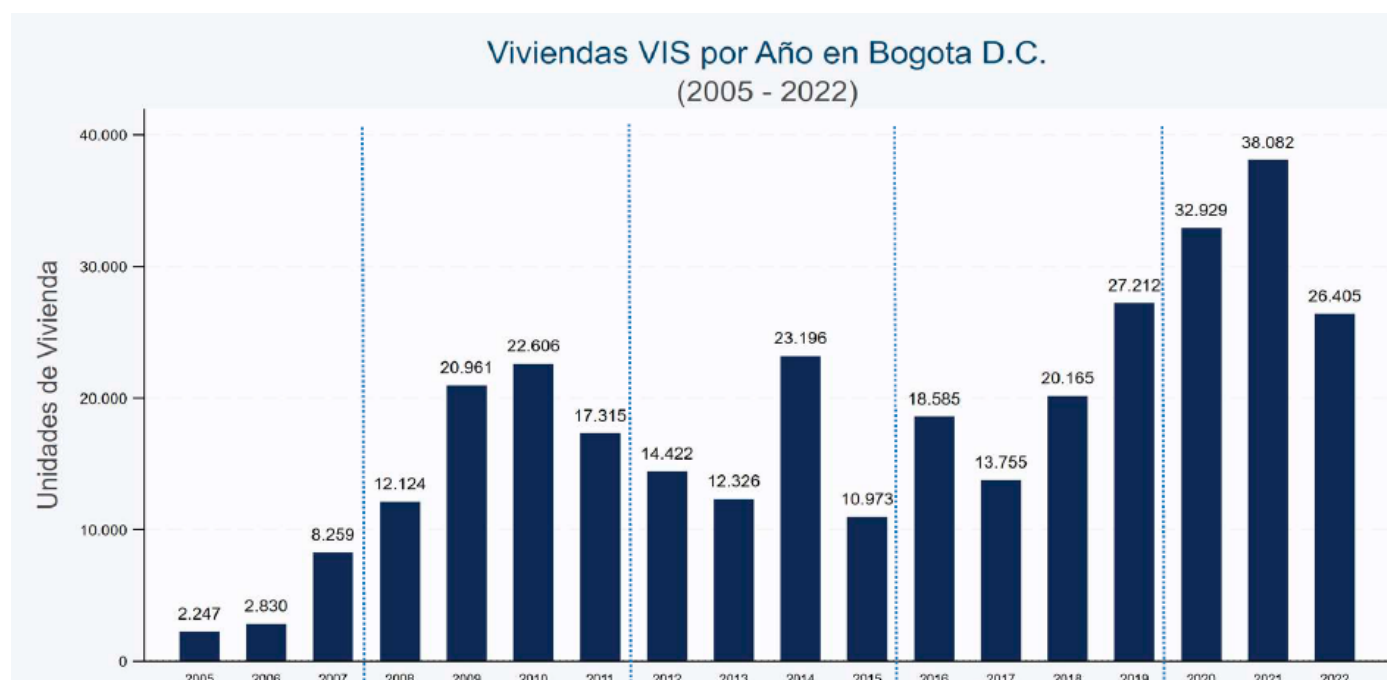


Figura 1. Cantidad de VIS promocionadas por año en el período 2005-2022

Fuente: Baumgartner (2023, p. 57).

tal de vivienda, y se permite que haya complementariedad con el subsidio nacional, aumentando la proporción del precio de las viviendas que pueden ser adquiridas con subsidios gubernamentales y de cajas de compensación. De esta manera se aumentan también los recursos públicos encaminados a la financiación de las VIS.

A nivel distrital se formuló un nuevo POT (Decreto 555 de 2021), que obligó la localización de VIS en zonas centrales de la ciudad (Artículo 322). Específicamente, requirió localizar unidades VIS en nuevos proyectos de vivienda multifamiliar, pero ofreció incentivos como la no contabilización del área de las unidades VIS en el máximo de área construida permitida a través de lo que se denominó Índice de Construcción Efectivo-ICE (Artículo 266). Igualmente, en el ICE se permitió no contabilizar áreas comunes no habitables como las denominadas ‘amenidades’ como gimnasios, comedores, salas de trabajo, características de las soluciones de vivienda colectiva. La administración también intentó en el POT establecer un mínimo de 42 m² de área, pero esta medida nuevamente sufrió una controversia mediática (Metrocuadrado, 2021). La ciudad terminó emitiendo la Circular 007 en 2022 que permitió unidades hasta 36 m², con la condición de que no fueran obligación urbanística VIS.

Los topes de precio superiores, sumados a los incentivos normativos y reducción en costos notariales e impuestos crearon un ambiente favorable para el desarrollo de VIS, mientras que los controles a la focalización de los

beneficios disminuyeron. Derivado de esto surge un nuevo auge del desarrollo de viviendas que aplican a subsidios, pero casi que exclusivamente para las de más alto costo ‘Tope VIS’ (150 SMMLV).

Características de los Proyectos VIS en Bogotá, 2005-2022

Se analizaron los proyectos VIS en Bogotá incluidos en la base de datos de La Galería Inmobiliaria y se presenta en la Figura 1 la cantidad de viviendas VIS promocionadas por año en Bogotá. La gráfica muestra durante el primer período 2005-2007 un proceso de lento crecimiento para alcanzar un primer auge de la promoción de unidades VIS entre 2009 y 2010, superando las 20 mil unidades anuales durante el auge de las ciudadelas en suelo periférico. Después, en el tercer período de gobierno nacional de Santos y distrital de Petro hubo una caída de la promoción anual de proyectos con el agotamiento del suelo disponible periférico, a excepción de 2014, cuando se alcanzó un nuevo pico de corta duración con 23 mil unidades anuales promocionadas bajo el PVG.

La etapa final se caracteriza por una recuperación y auge de las VIS durante las presidencias de Santos y Duque, y las alcaldías de Peñalosa y López, que sentaron las bases para el mayor auge de promoción de VIS a través del modelo de ‘Microapartamentos’, que duró tres años, entre 2019 a 2021, con un pico en 2021 con más de 38 mil unidades promocionadas.

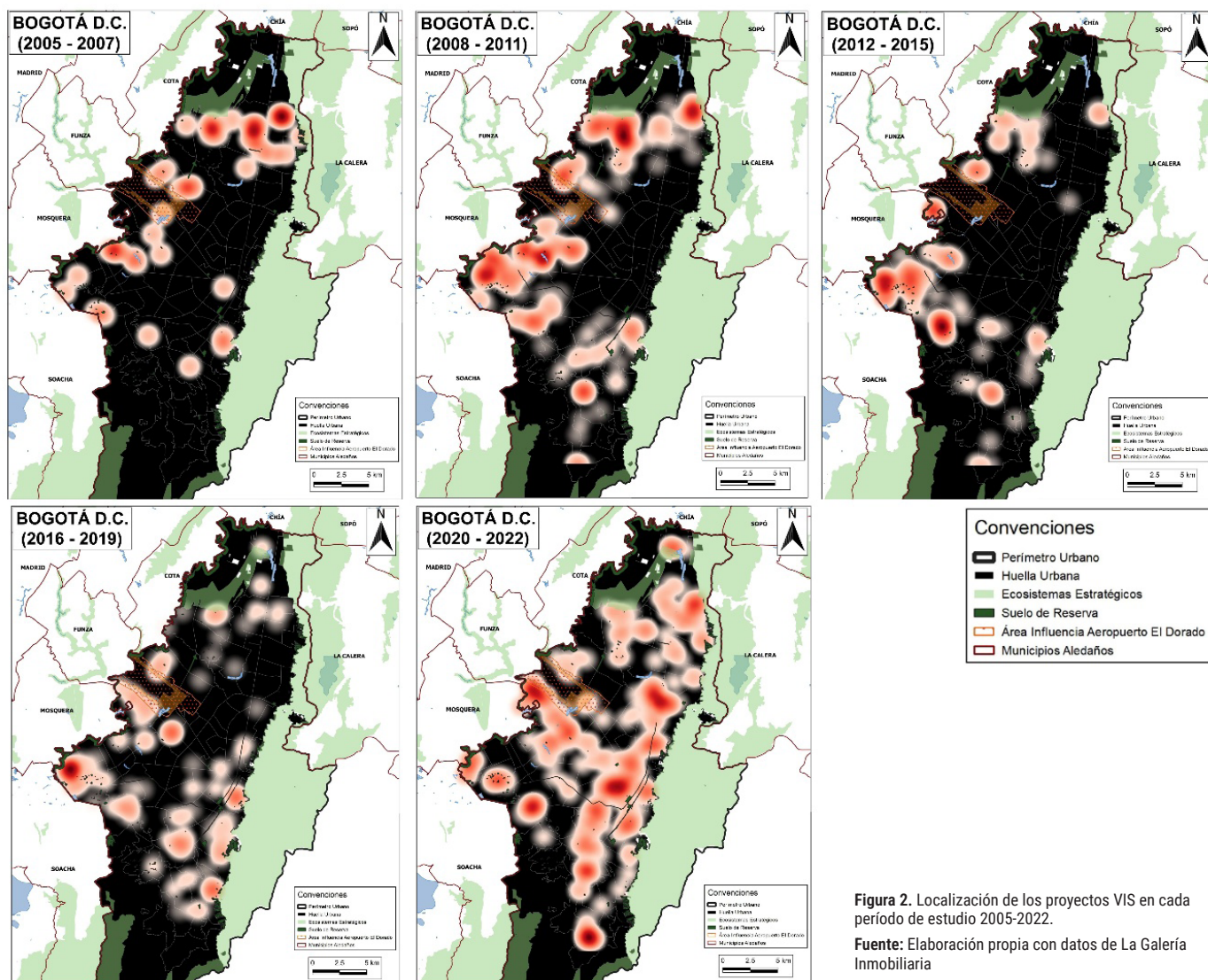


Figura 2. Localización de los proyectos VIS en cada período de estudio 2005-2022.

Fuente: Elaboración propia con datos de La Galería Inmobiliaria

Para observar la distribución de la oferta en el territorio se representó a través de SIG la localización de los proyectos de VIS promocionados durante cada período de gobierno comprendido en el estudio. La Figura 2 muestra la cantidad de proyectos VIS desarrollados en la ciudad y destaca las áreas donde se concentró la mayor parte de la actividad constructiva.

Durante el primer período se observa una fuerte concentración de proyectos en las periferias norte y occidente de la ciudad, en la localidad de Suba primero y luego en las localidades de Kennedy y Bosa. Este desarrollo periférico se puede relacionar con la consolidación de ciudadelas de VIS a través de los Planes Parciales como instrumento de planeación viabilizado por el POT (Decreto 190) y a su exigencia de una cantidad importante de suelo reservado para VIS en estos planes que podía alcanzar entre el 30% al 50% del total. Se destaca también la gestión de Metrovivienda que funcionó como un banco de tierras

para el desarrollo de VIS y articulaba la gestión pública con las empresas promotoras privadas. Por ejemplo, gestionando el proyecto Ciudadela El Porvenir, con 21,000 unidades VIP, las de menor costo del mercado. A pesar de su gestión, Metrovivienda terminaría disolviéndose y fusionándose con la Empresa de Renovación Urbana en 2016 (Gilbert, 2009).

Durante las administraciones nacional de Santos y distrital de Petro, la intensidad de la actividad constructiva disminuye en el norte, mientras que los proyectos se concentran principalmente en la localidad de Bosa y Ciudad Bolívar, en las últimas grandes áreas de suelo disponible dentro del perímetro urbano de Bogotá. Entre los proyectos más grandes se destacan el desarrollo de siete planes parciales en el extremo suroccidental de Bosa, el más grande conocido como Campo Verde, y en Ciudad Bolívar, el plan parcial El Ensueño, que fue pionero en desarrollar VIS en torres con alturas mayores a seis pisos.

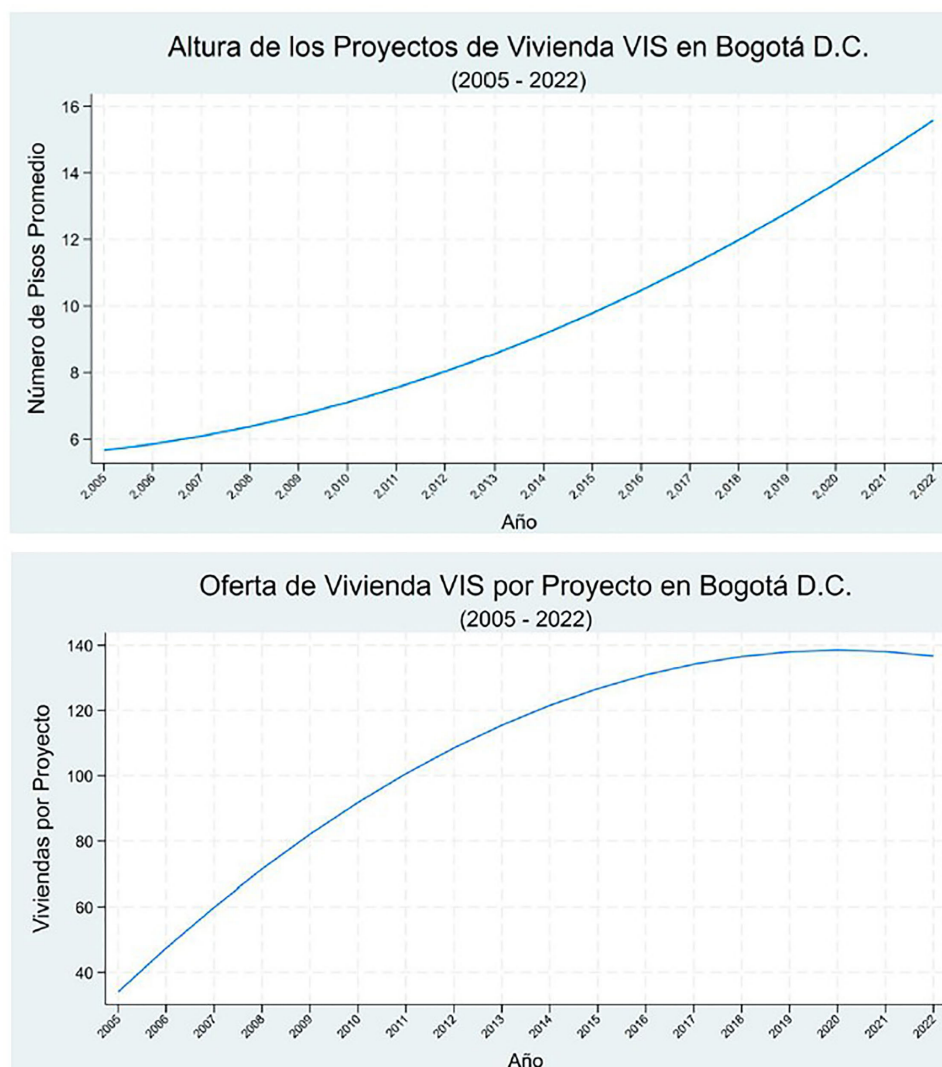


Figura 3. Viviendas por proyecto y alturas de los edificios 2005-2022

Fuente: Baumgartner (2023, p.56 y p.58).

La Figura 1 muestra que durante 2016-2019 —con Santos en el gobierno nacional y Peñalosa en el distrital— se registra una transición en la localización espacial de los proyectos. Una gran proporción de los proyectos VIS empiezan a ser promocionados en las localidades del centro-sur de la ciudad como Los Mártires, Antonio Nariño y San Cristóbal. Esta nueva tendencia espacial se consolidó en el período final 2020-2022, con los gobiernos de Duque-López en donde se registró el mayor auge de producción VIS a lo largo de la ciudad, pero con un mayor énfasis en el centro de la ciudad. Como novedad, se empiezan a desarrollar proyectos VIS en localidades tradicionales de población de mayores ingresos como Usaquén, Chapinero y Barrios Unidos.

En la Figura 3, se muestran las características de los proyectos VIS en función de su altura y cantidad de viviendas en la ciudad. En las dos figuras se observa una curva ascendente en donde en el primer período los proyectos mantenían promedios de altura de seis pisos con entre 40 y 60 viviendas. No obstante, desde la etapa 2012-2015

que coincide con los primeros indicios de agotamiento de suelo en la ciudad y las políticas de redensificación en áreas centrales de la alcaldía de Petro, empiezan las alturas promedio a superar los seis pisos y consolidarse entre 8 a 10 pisos. Igualmente, en estos años aumenta el número de viviendas por proyecto para alcanzar entre las 100 a 120 unidades. Sin embargo, como lo muestra la figura se presenta una tendencia contraria en el último período entre altura y viviendas por proyecto. Mientras que las alturas siguen subiendo, alcanzando entre 14 a 16 pisos en promedio, el número de viviendas por proyecto se estabiliza alrededor de las 130.

Finalmente, se muestra la Figura 4 con diagramas de cajas y bigotes, que indican los cambios en las áreas de cada VIS y su precio por metro cuadrado por cada período de estudio, traídos a 2022 a través del incremento del IPC para ser comparables. Estos indicadores determinan la calidad de vida en relación con los espacios de habitabilidad y privacidad, y el costo-beneficio obtenido por el usuario en comparación con otros productos inmobiliarios y otras zonas de la ciudad.

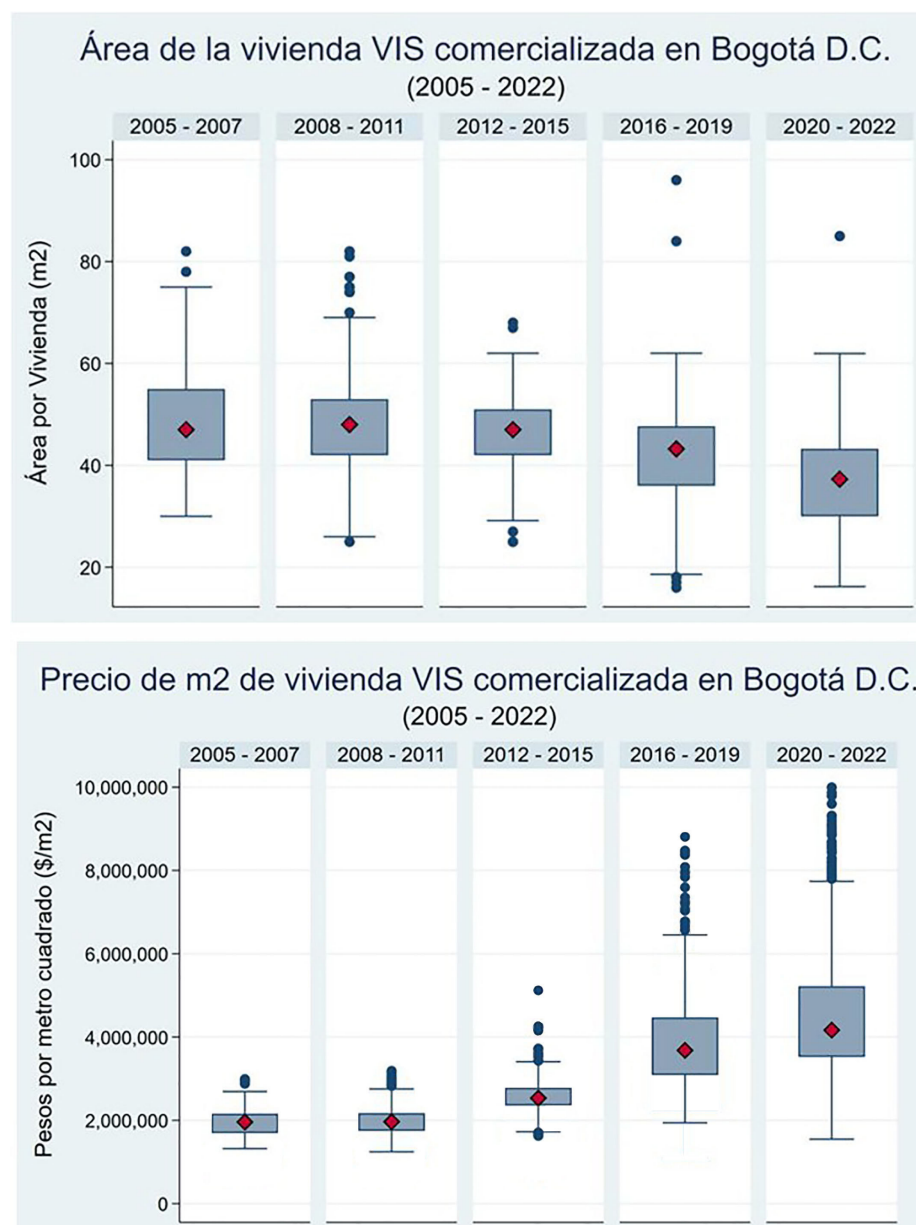


Figura 4. Área promedio y precio promedio por metro cuadrado de las unidades promocionadas como VIS, 2005-2022

Fuente: Elaboración propia con datos de La Galería Inmobiliaria. Los precios pasados fueron ajustados a 2022 utilizando el IPC.

En relación con las áreas, estas se mantuvieron estables en los tres primeros períodos de análisis entre 2005 a 2015 promediando alrededor de 40 y 50 m². No obstante, en las dos últimas etapas empezaron a descender, para ubicarse en promedio alrededor de los 40 m² entre 2016 y 2019, y luego reducirse a un promedio de 38 m² entre 2020-2022. Cabe resaltar que esto indica que la mayoría de las viviendas promocionadas se encontraban bajo el límite de área establecido para la VIS como resultado de obligaciones urbanísticas por la ciudad de 42 m² (Circular 007, 2022).

En segunda instancia, en relación con los precios reales por metro cuadrado de las VIS promocionadas en Bogotá, se sigue una tendencia contraria pero mucho más pronunciada en ascenso en los dos últimos períodos. Entre 2005 y 2015 se mantuvo estable el precio por metro cuadrado

de la VIS entre \$2'000,000 y \$2'500,000. Pero luego empezó un vertiginoso aumento, ya que para 2016-2019 ya alcanzaba los \$3'500,000 y, finalmente, entre 2020-2022, llegó a los \$4'000,000. La dispersión de los precios también aumentó con varios proyectos atípicos con precios por encima de los bigotes. Estas excepciones, que eran raras antes de 2015, entre 2020-2022 alcanzaron precios por metro cuadrado de entre \$6'000,000 y llegando incluso hasta \$10'000,000. Estos precios por metro cuadrado de la VIS son comparables con los de viviendas de lujo en las zonas más exclusivas de la ciudad.

Este punto se refuerza con la Tabla 1, que muestra los diez proyectos con mayor precio por metro cuadrado registrados en la base de datos bajo el umbral del tope VIS, todos localizados en las áreas de mayor prestigio en el

Nombre del Proyecto	Año	Zona	Total, Unidades	Promedio área unidad m2	Promedio precio por m2
Oruga 93-16	2021	Chicó	102	16	\$9'993,831
Edificio H	2020	Chicó	198	17	\$9'864,944
Fusion 93B Et. 2	2021	Chicó	120	18	\$9'600,000
Oruga	2020	Chicó	90	16	\$9'439,902
Fusión 93B	2021	Chicó	96	17	\$9'117,647
Serendipia	2021	Multicentro	63	17	\$8'945,221
Serendipia Chapinero	2020	Centro	84	18	\$8'783,417
Iflat 63	2020	Centro	68	20	\$8'685,185
Héroes 79 ST	2021	Chicó	1320	25	\$8'590,000
Klik	2021	Centro	127	19	\$8'488,954

Tabla 1. Diez proyectos con mayor precio por metro cuadrado en la base de datos estudiada

Fuente: Elaboración propia con datos de La Galería Inmobiliaria.

mercado inmobiliario de Bogotá. No obstante, esta base de datos solo indica los proyectos denominados comercialmente como VIS, pero no hay certeza de que hayan recibido subsidios estatales.

Conclusiones

El análisis de la política de VIS en Bogotá entre 2005 y 2022 muestra una transformación de las estrategias habitacionales, así como tensiones entre los objetivos de inclusión social y los resultados efectivos en el mercado inmobiliario. Durante este período, la política pública en Bogotá, sin incluir su área metropolitana, transitó de las ciudadelas periféricas hacia los llamados microapartamentos en áreas centrales, lo que refleja tanto cambios en la regulación como en las dinámicas del suelo urbano y las tendencias demográficas de la ciudad.

Se observa que los programas de subsidio a la demanda cumplieron un papel central en el impulso de la producción de vivienda, pero al mismo tiempo consolidaron limitaciones estructurales. Si bien en ciertos momentos lograron reducir el déficit habitacional, también generaron efectos de segregación socioespacial cuando las VIS se localizaron principalmente en periferias carentes de infraestructura adecuada.

Posteriormente, con el incremento progresivo de los topes de precio y las flexibilizaciones normativas, la producción de VIS se desplazó hacia áreas centrales, pero bajo nuevas características que suscitaron críticas. La proliferación de microapartamentos, con áreas cada vez

más reducidas y precios por metro cuadrado comparables con viviendas de estratos altos, puso en cuestión el principio de la VIS como herramienta de inclusión. Estos desarrollos, que algunos llaman 'falsas VIS', mostraron cómo los incentivos normativos y financieros pudieron ser apropiados por el sector privado para maximizar la rentabilidad, en detrimento de la habitabilidad y asequibilidad para los hogares de menores ingresos. No obstante, se advierte que la fuente de los datos no confirma definitivamente este punto.

El contexto demográfico y social de Bogotá contribuye a explicar esta transición. La disminución de la tasa de natalidad y el aumento acelerado de hogares unipersonales y en arriendo crearon una demanda creciente por viviendas de menor tamaño en localizaciones bien conectadas. Sin embargo, la respuesta del mercado, avalada por la normativa, ha tendido a privilegiar soluciones mínimas en área, pero máximas en precio, lo que termina excluyendo a la población más vulnerable. Así, la relación entre cambios sociales y producción de vivienda no ha estado mediada por un enfoque de equidad, sino por la lógica del mercado inmobiliario.

En suma, la trayectoria analizada revela que, pese a los avances en términos de producción y acceso mediante subsidios, la política de VIS en Bogotá enfrenta tres grandes desafíos: garantizar una verdadera focalización hacia los hogares más pobres, asegurar estándares mínimos de habitabilidad en las viviendas ofertadas y equilibrar la localización central con la asequibilidad. El paso de ciudadelas periféricas a microapartamentos centrales sintetiza la paradoja de una política que ha logrado dinamizar el mercado, pero que corre el riesgo de desvirtuar

su misión social. El reto consiste en diseñar instrumentos que articulen la oferta privada con una regulación más estricta que priorice el bienestar de los hogares vulnerables, evitando que las VIS se conviertan en productos inmobiliarios que, aunque cumplan formalmente las normas, no satisfagan las necesidades reales de la población a la que están dirigidas.

Referencias

- ACOSTA RESTREPO, P., & HENAO PADILLA, M. J. (2011). Ciudad Verde: los macroproyectos en acción. *Alarife*, 22, 26–45.
- AGENCIA UNAL. (2024). Solo el 11% de las viviendas de interés social son adquiridas por hogares de menores ingresos. *Agencia de Noticias UNAL*. https://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/solo-el-11-de-las-viviendas-de-interes-social-son-adquiridas-por-hogares-de-menores-ingresos?utm_source=chatgpt.com
- ALZATE NAVARRO, Á. M. (2023). *Del urbanismo desarrollista al neoliberal Producción de espacio urbano en Medellín (1947-2018)* (1ra ed.). Editorial UNAL.
- ARIAS RUIZ, I. C. (2023). ¿A quién está llegando la vivienda social en Bogotá 2004 – 2019?: el problema del acceso a la oferta de vivienda de interés social en Bogotá [Trabajo de Grado en Maestría en Gobierno Urbano, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/items/6e6640d0-c024-4b42-8d75-4e7a8925c75c>
- BAUMGÄRTNER, D. E. (2023). *Las rentas del suelo y su impacto en el desarrollo de Vivienda de Interés Social (VIS) en Colombia: Caso de estudio Bogotá D.C. (2005 a 2022)* [Trabajo de Grado Maestría en Planeación Urbana y Regional, Pontificia Universidad Javeriana]. <http://hdl.handle.net/10554/65109>
- BCV. (2019). *Informe de Calidad de Vida en Bogotá 2019*. <https://bogotacomovamos.org/vigesimo-segundo-informe-de-calidad-de-vida-en-bogota-2019-2/>
- BCV. (2024). *Informe de Calidad de Vida en Bogotá 2023*. <https://bogotacomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-2023/>
- BCV. (2025). *Informe de Calidad de Vida Bogotá 2024*. <https://bogotacomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-2024/>
- CAMARGO SIERRA, A., & ARAQUE SOLANO, A. S. (2025). Efectos de las plataformas de arrendamiento turístico en el mercado inmobiliario residencial de Bogotá. *Papers. Revista de Sociología*, 110(4), e3394. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3394>
- CAMARGO SIERRA, A. P. (2020). Vivienda y estrategias familiares de vida en barrios populares consolidados en Bogotá. *Revista INVI*, 35(98), 101–125. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000100101>
- CAMELO RINCÓN, M., & CAMPO ROBLEDO, J. (2016). Análisis de la política de vivienda en Bogotá: un enfoque desde la oferta y la demanda. *Revista Finanzas y Política Económica*, 8(1), 105–122. <https://ideas.repec.org/a/col/000443/015412.html>
- CASTELLANOS, M. R., & HERNÁNDEZ-GARCÍA, J. (2022). Urbanización informal en Bogotá, entre la teoría y la política urbana. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 14, e20210276. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.E20210276>
- CEBALLOS RAMOS, O. L. (2008). La cualificación de la periferia urbana y el espacio público. *Territorios*, 18–19, 207–227. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/833>
- CIRCULAR 007 (2022). *Entidades Asociadas | Región Metropolitana*. (s.f.). Recuperado diciembre 1, 2025, de <https://regionmetropolitana.gov.co/entidad/entidades-asociadas>
- ESCALLÓN, C., & RODRÍGUEZ, D. (2010). Las preguntas por la calidad de la vivienda: ¿Quién las hace?, ¿Quién responde? *Dearq*, 6, 6–19.
- FIQUE-PINTO, L. F. (2011). La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(13), 73–89. <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18523>
- GILBERT, A. (2004). Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa. *Habitat International*, 28(1), 13–40. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(02\)00070-X](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(02)00070-X)
- GILBERT, A. (2009). The rise (and fall?) of a state land bank. *Habitat International*, 33(4), 425–435. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.01.003>
- GILBERT, A. (2011). Ten Myths Undermining Latin American Housing Policy. *Revista de Ingeniería*, 35, 79–87. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-49932011000300013&lng=en&nrm=iso&tlng=en
- GILBERT, A. (2015). Urban governance in the South: How did Bogotá lose its shine? *Urban Studies*, 52(4), 665–684. <https://doi.org/10.1177/0042098014527484>
- GILBERT, A., & WARD, P. M. (2009). *Housing, the State and the Poor: Policy and Practice in Three Latin American Cities*. Cambridge University Press.
- GOOSSENS, M., JANÉ, M., & VILLATE, C. (2020). Falsas VIS. *El Espectador*. <https://www.elspectador.com/economia/vivienda-de-ingreso-seguro-articulo/>
- LIBERTUN DE DUREN, N. R. (2018). Why there? Developers' rationale for building social housing in the urban periphery in Latin America. *Cities*, 72, 411–420. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.10.006>
- MARTÍNEZ HERRERA, S. A. (2021). *Asimetría conceptual en la oferta de microapartamentos en Bogotá: una aproximación crítica al diseño y la habitabilidad de la vivienda con espacios mínimos*. [Trabajo de Grado Maestría en Arquitectura, Universidad de los Andes]. <https://hdl.handle.net/1992/53550>
- MCTARNAGHAN, S., MARTÍN, C., SRINI, T., & COLLAZOS, J. (2016). *Revisión Bibliográfica sobre Vivienda en América Latina y el Caribe*. Urban Land Institute and Habitat for Humanity.
- METROCUADRADO. (2021). ¿No se podrán construir más apartaestudios en Bogotá según el nuevo POT? *Metrocuadrado.Com*. <https://www.metrocuadrado.com/noticias/actualidad/no-se-podran-construir-mas-apartaestudios-en-bogota-segun-el-nuevo-pot-34353>
- REDACCIÓN BOGOTÁ. (2014A). “Son una provocación” dice Vargas Lleras sobre casas VIP en estrato 6. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/bogota/casas-de-interes-social-en-la-93-es-una-provocacion-vargas-lleras/14822775>
- REDACCIÓN BOGOTÁ. (2014B). Víctimas dudan sobre beneficios de casas VIP en estrato 6. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14803297>
- REDACCIÓN BOGOTÁ. (2015). Viviendas VIP de Petro fueron suspendidas. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16407881>
- REY HERNÁNDEZ, M. (2023). *Efecto de los subsidios de vivienda del programa “Mi Casa Ya” sobre el mercado de vivienda de interés social en Colombia (2015-2021)* [Trabajo de Grado Magister en Políticas Públicas, Universidad de Los Andes]. <https://hdl.handle.net/1992/67509>
- SDP. (2023). *Encuesta Multipropósito: más de 10 años entregando información de calidad sobre las condiciones de vida de las y los bogotanos | Secretaría Distrital de Planeación*. <https://www.sdp.gov.co/noticias/encuesta-multiproposito-mas-de-10-anos-entregando-informacion-de-calidad-sobre-las-condiciones-de>
- SECRETARÍA DE SALUD DE BOGOTÁ. (2025). *Natalidad en Bogotá D.C. - SaluData - Observatorio de Salud de Bogotá*. SaluData. <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/indicadores/natalidad-en-bogota/>
- TAMAYO ACEVEDO, A. (2016). *Falsas VIP: ¿mito o realidad?: implicaciones de la vivienda de interés prioritario en el ordenamiento territorial de Medellín*. [Trabajo de Grado Maestría en Estudios Urbano-Regionales, Universidad Nacional de Colombia Medellín]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/56880>
- TORRES-TOVAR, C. A., RINCÓN-GARCÍA, J. J., & VARGAS-MORENO, J. E. (2009). *Pobreza Urbana y Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá*. Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- YEPES, T., & RAMÍREZ, M. (2017). *Mi Casa Ya: Programa de Vivienda de Interés Social*. <https://www.repositorio.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3430>
- YUNDA, J. G., CEBALLOS-RAMOS, O., & RINCÓN-CASTELLANOS, M. (2022). The challenge of low-income housing quality in Latin American cities: lessons from two decades of housing policies in Bogotá. *Housing Studies*, 37(10), 1877–1895. <https://doi.org/10.1080/02673037.2020.1867080>