**EL DERECHO A LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA, SU
DESARROLLO ALCANCE Y VIGENCIA, UNA PERSPECTIVA DESDE EL
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL**

DARIO RODRIGUEZ PERDOMO

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO
BOGOTÁ
2015**

**EL DERECHO A LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA, SU
DESARROLLO ALCANCE Y VIGENCIA, UNA PERSPECTIVA DESDE EL
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL**

DARIO RODRIGUEZ PERDOMO

Trabajo de Tesis para optar el Título de Magíster en Derecho Público

Director:

CARLOS CARDENAS

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO
BOGOTÁ
2015**

CONTENIDO

INTRODUCCION

1. DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA COLOMBIANA, NORMATIVIDAD DE CARÁCTER INTERNACIONAL DE ALCANCE GENERAL Y ESPECIFICO, ASPECTOS DOCTRINARIOS Y OTRAS FUENTES.

2. LA JURISPRUDENCIA Y EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO DERECHO FUNDAMENTAL.

2.1. La protección del Derecho a la Vivienda Adecuada a Través de la Acción de Tutela.

2.2. Protección Judicial del Derecho a la Vivienda Adecuada Mediante la Acción de Tutela en Casos de Conexidad con un Derecho Fundamental.

3. ANTECEDENTES DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN COLOMBIA

4. EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

4.1 Aspectos Generales de la Seguridad Social – Noción y Conceptos

4.2 El Subsidio de Vivienda de Interés Social.

4.2.1 Aspectos Normativos

4.2.2 Noción Objetivos y Fundamentos.

4.3 Entidades que participan de la política de vivienda de interés social en Colombia.

5. Resultados, Conclusiones y Recomendaciones

5.1 Resultados

5.2 Conclusiones

5.3 Recomendaciones

Anexos

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

El presente documento es una reflexión sobre el desarrollo y evolución de una de las necesidades básicas en la sociedad colombiana, como lo es el derecho a la vivienda, su vigencia y alcance, desde la perspectiva del Sistema de la Seguridad Social, el cual a través del tiempo se ha logrado consolidar dentro del contexto social y normativo en Colombia. Partiendo de algunos conceptos, principios, valores y componentes que se han incluido en la Seguridad Social, además como este ha operado como una posibilidad para el afianzamiento de algunas de las necesidades básicas del conglomerado social y obviamente de derechos fundamentales, que a partir de La Constitución de 1991 han cobrado mayor e indiscutible vigencia, como lo es el Derecho a la Vivienda.

Con la presentación del desarrollo temático, se hace una exposición de los elementos que han fijado los derroteros para la satisfacción, cumplimiento, vigencia y protección de una de las necesidades básicas y razonables de las personas, así como también es necesario presentar un criterio con respecto al desarrollo de la política que se ha venido implementado en relación con el tema que nos ocupa.

El desarrollo del presente documento se lleva a cabo entonces, haciendo un descripción de la evolución del derecho a la vivienda desde La Constitución

Política de 1991, la cual en su artículo 51 establece el derecho a la vivienda en condiciones dignas, que aunque se consagre dentro del marco de los derechos económicos sociales y culturales, es bien sabido que este ha cobrado una categoría de derecho fundamental, por otra parte, en su artículo 64 de la misma Carta Magna, define los deberes que tiene el estado frente al asociado respecto de la protección, amparo y vigencia al derecho a la vivienda, y de los medios para la adquisición, sobre todo en las comunidades rurales.

Tratándose de un derecho fundamental, no se puede dejar pasar por alto el Derecho Internacional, por ello se revisará una parte de la normatividad referente a la protección del derecho a una vivienda digna. Se hace referencia a aquellas declaraciones y postulados, emitidos por los diferentes órganos internacionales, de los cuales Colombia hace parte como estado miembro, o de aquellos pactos o convenios ratificados y firmados por el Estado Colombiano.

Es importante revisar esta sección, en el sentido del compromiso y responsabilidades que adquieren los Estados miembros frente a las declaraciones de estos organismos internacionales, como La ONU y La OIT entre otros, además otras observaciones que hacen referencia a los derechos humanos.

Como ya se hizo mención, el derecho a la vivienda aunque en el marco de La Constitución Política Colombiana se encuentra dentro de los derechos

económicos sociales y culturales; gracias a la jurisprudencia este derecho a cobrado una vigencia significativa, hasta categorizarse como un derecho fundamental, es importante entonces revisar esa óptica jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional, ya que este alto tribunal, en repetidas ocasiones ha hecho referencia al derecho a la vivienda adecuada, en que se trata de un derecho fundamental, susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela en determinadas circunstancias.

De igual manera es importante revisar los antecedentes de la vivienda de interés social en Colombia, su normatividad, sus principios y evolución a lo largo de los años, el desarrollo de las diferentes políticas públicas con referencia al tema, establecidas por los distintos gobiernos de turno, el papel que han jugado las diferentes instituciones que a lo largo de los años han tenido a su haber, el desarrollo de programas tendientes a la satisfacción, amparo y vigencia del derecho a la vivienda.

Como sección central del presente documento, se revisará el derecho a la vivienda, desde la perspectiva del Derecho a la Seguridad Social en Colombia. Para ello se hizo necesario definir algunos aspectos generales del derecho a la seguridad social, los principios que lo integran, la normatividad que le da origen, conceptos y fundamentos generales de la Seguridad Social.

Es importante tener en cuenta algunos conceptos que se han derivado de la Seguridad Social, para así ubicar, en primer lugar y de manera particular su vínculo con el derecho a la vivienda, y en segundo término lograr identificar los mecanismos a través de los cuales el Estado ha procurado dar cumplimiento a las políticas de orden internacional a las cuales se ha acogido.

De otra parte y para una mejor comprensión es necesario tener claridad en los conceptos de La Seguridad Social, definiciones que van desde el aspecto simplemente etimológico hasta el doctrinal y filosófico, sin dejar de lado las referencias de carácter jurídico, económico, sociológico y técnico administrativo.

Se deriva entonces, que ciertos valores básicos como el de la dignidad, se hacen tangibles gracias al derecho a la Seguridad Social, cuyo objetivo principal es el bienestar del asociado.

Ahora bien, dentro del esquema planteado sobre la Seguridad Social es preciso y relevante anotar que el derecho a la vivienda, como en general sucede con todos los derechos económicos, sociales y culturales, ha sido objeto de múltiples críticas y de un desconocimiento por parte de muchos sectores de la política o las disciplinas diferentes del derecho. Dichas críticas van desde consideraciones teóricas o políticas hasta problemas prácticos contra ellas, muchos defienden una

dogmática jurídica de los derechos sociales con plenos efectos, que incluyen su exigibilidad judicial.

De tal manera que la Seguridad Social y primordialmente, la actividad desplegada por las Cajas de Compensación Familiar dentro del proceso para la satisfacción del derecho a la vivienda, a través del otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social, de tal manera que sea entendida y aceptada como un derecho que le asiste a toda persona a acceder a una protección esencial, para satisfacer estados de necesidad. Por esto se hará una reflexión sobre los derechos que tienen los ciudadanos frente al bienestar común que brinda la Seguridad Social, planteando programas gubernamentales, financiados por los presupuestos estatales y cómo se ejecutan las diferentes normas y leyes creadas para las clases sociales, que no podrían alcanzar a estos beneficios con sus propios ingresos.

Como objetivo general, se puede decir que este estudio consiste entonces en la comprensión del desarrollo y evolución que ha tenido el derecho a la vivienda de interés social en Colombia. De esta manera tener una reflexión, que permita tener un horizonte crítico dentro del contexto socio-jurídico Colombiano, Del derecho a la vivienda de interés social, desde una perspectiva del Derecho de la Seguridad Social, revisando su normatividad, antecedentes y principios generales,

todo esto con el fin de determinar su vigencia, alcance y su participación activa dentro del desarrollo de mecanismos para lograr satisfacer una de las necesidades básicas del conglomerado social en Colombia.

Existe una problemática en la sociedad colombiana, la cual a lo largo de toda su historia ha vivido fenómenos políticos, económicos y sociales, que han marcado de una u otra manera el devenir jurídico social de nuestra sociedad. Dichos fenómenos han generado factores o elementos que han jugado un papel importante frente a la satisfacción de necesidades básicas, y más específicamente la necesidad del derecho a la vivienda. Factores como la violación de los derechos humanos, la importancia de la producción y exportación de drogas ilícitas y sus organizaciones, la corrupción pública – privada, la precaria representación de los partidos políticos y la actividad desplegada por las organizaciones alzadas en armas entre otros, todos estos ha generado un hecho, que lastimosamente no ha dejado al país en buenas posiciones ante organismos internacionales defensores de derechos humanos y frente a otros estado, este hecho es el del desplazamiento, factor determinante este, dentro del aumento de familias que reclaman al Estado el amparo y vigencia del derecho a una vivienda adecuada y digna. (Garay L. Jorge, 1999).

Existen otros factores como el crecimiento acelerado de la población, el fortalecimiento de municipios y departamentos como cambio hacia integración, generan el inicio de una visión diferente dirigida a la satisfacción del derecho a la vivienda, es así como los diferentes gobiernos de turno han definido y establecido mecanismos e instituciones que en trabajo mancomunado han pretendido atender a las familias menos favorecidas y desplazadas, a través del otorgamiento de subsidios por parte del Estado con el fin de mejorar la calidad de vida de estos hogares. (Ocampo L. Javier, 2007).

Es importante estudiar la función de esas instituciones y esos mecanismos frente al alcance y la vigencia de este derecho, en ese orden de ideas, el problema planteado o el problema a resolver es: ¿Cuál ha sido la función del Derecho de la Seguridad Social, frente a la satisfacción en términos de alcance y vigencia del derecho a la vivienda de interés social en Colombia?

Para dar respuesta a la pregunta, se acude al método de la hermenéutica, ya que la investigación que se plantea es de índole cualitativa y el problema planteado se abordará a partir de un nivel descriptivo. Un método que permita realizar una diáfana interpretación, que a su vez proporcionara una elevada comprensión y por tanto, una adecuada aplicación de textos jurídicos, tal método es la hermenéutica, que de acuerdo a lo expuesto en la obra *Verdad y Método* de Gadamer (2012) expresa que: “un acto de conocimiento es siempre un acto de

interpretación y un acto de interpretación es siempre un acto de aplicación” (Gadamer, 2012, p. 11). Es decir, cuando hace referencia a la razón hermenéutica, no hace referencia a una facultad específica de la razón, sino a la naturaleza intrínseca de la razón misma. En otras palabras, conocer es inherentemente, interpretar, así como interpretar es, inherentemente a aplicar.

Aquí es importante mencionar que los elementos teóricos dados por la razón hermenéutica, permite en el contexto colombiano, cimentarse como un método adecuado para la interpretación, comprensión y aplicación, en el escenario jurídico. En ese sentido, la Corte Constitucional (2006) en sentencia C-820, expresa que:

A pesar de que el propio significado de interpretación jurídica ha sido discutido en la doctrina especializada porque, entre otras cosas, inmediatamente remite al debate de si interpretar una norma jurídica implica determinar el alcance de todos los textos legales o sólo los oscuros, lo cierto es que, en su sentido más obvio y elemental, interpretar es explicar, declarar, orientar algo, comprender las circunstancias, aprehender, entender los momentos de la vida social y atribuir un significado a un signo lingüístico. En fin, como lo advierten Gadamer y Husserl, la interpretación está directamente ligada con la comprensión y el lenguaje, de tal forma que, al referirnos a la hermenéutica jurídica, la entendemos como la actividad dirigida a encontrar la solución al conflicto o al problema jurídico que se somete a estudio del intérprete. (Corte Constitucional, 2006, p. 143). (Negrita incluida por el autor).

Dado que la investigación hace un ejercicio de comprensión y crítica del derecho a la vivienda en Colombia. De esta manera mostrar el desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia, dentro del contexto del Sistema General de la Seguridad Social, mediante el estudio y descripción de la legislación

existe, con el fin de determinar su vigencia y alcance, al igual que definir cuál ha sido la importancia, participación y la relación del derecho de la Seguridad Social frente al derecho a la vivienda de interés social, identificar los mecanismos que da la legislación para satisfacer necesidades básicas como la del tema que nos ocupa y por ultimo presentar los aspectos positivos y negativos arrojados por la aplicación de dicho sistema en la protección al derecho a la vivienda.

El Método para el caso en estudio es necesario dividirlo en dos niveles. Un primer nivel denominado Hermenéutica de primer nivel, esta tiene como fin detectar en la doctrina, la jurisprudencia y la normatividad, la problemática de vivienda en Colombia, los factores que han marcado los altos índices de déficit de satisfacción de este derecho, la descripción de los antecedentes de vivienda de interés social, sus instituciones y mecanismos utilizados por los gobiernos de turno en su afana por tratar de solucionar una necesidad básica en el conglomerado nacional, esto a través de la revisión documental de fuentes como Garay L. Jorge, (1999), Ocampo L. Javier, (2007), Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Chiappe de Villa, (1999), Ley 3 de 1991 entre otros documentos.

Por otro lado, con la hermenéutica de segundo nivel se va a revisar y comprender la integración de otras Instituciones como el de La Seguridad Social y mecanismos como los subsidios de vivienda de interés social, al igual que la nueva visión frente a la categoría de derecho fundamental del derecho a la vivienda y el trabajo concomitante con políticas de gobierno direccionadas a la

disminución del déficit de vivienda en Colombia. A través del estudio básicamente de la legislación, la jurisprudencia, conceptos e informes de las instituciones involucradas o integradas en esta política. (Ricoeur, 1985).

En Colombia existen estudios jurídicos, fuentes bibliográficas y demás documentos sobre el tema que se plantea, estos obedecen básicamente a documentos que analizan la estructura política, sobre las posibles fuentes de financiación y de recursos necesarios para el desarrollo de las políticas estatales, como los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

Justifica entonces adelantar un estudio que recoja la importancia que ha generado dentro de la estructura social, económica y política del País el derecho a la vivienda de interés social, dentro del contexto del Sistema de Seguridad Social en Colombia y como este, ha cobrado mayor vigencia y desarrollo a través de la integración del subsidio de vivienda de interés social, mediante la actividad desplegada por las Cajas de Compensación Familiar en ejercicio de la satisfacción del derecho a la vivienda.

Importante tener un horizonte y una visión del por qué el derecho a la vivienda no se ha constituido en una prioridad para los gobiernos en Colombia, ya que estos no han establecido una política seria y permanente para el amparo, vigencia y protección de este derecho, es decir no le han dado la importancia que este ha ganado dentro del marco constitucional, sino que ha sido a través de otros factores que este ha cobrado cierta importancia, factores como el del activismo judicial, pues gracias a este el derecho a la vivienda se categoriza como un derecho fundamental, tiene total pertinencia que la academia revise no solo la normatividad, sino también la jurisprudencia que dentro del desarrollo y evolución del Derecho Público y Constitucional este derecho genere unos elementos teóricos que permitan dar una perspectiva más integral y crítica acerca de la problemática planteada.

Con la búsqueda de mecanismos y la integración de instituciones que trabajen en pro de la satisfacción a este derecho, el país desarrolla otras actividades que jalona factores productivos que van a mejorar la economía en Colombia, factores como el aumento de empleo, problema este, que se ha convertido en una de las principales preocupaciones y exigencias por parte de la mayoría sus asociados, importante entonces para el Derecho Público tomar parte dentro del estudio, análisis y propuestas que integren cada días más elementos

que coadyuven a los Gobiernos de turno a establecer y definir una política pública encaminada a la satisfacción de esta necesidad.

Por otra parte es importante tener una visión más clara acerca de la integración del Sistema de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades para el cumplimiento de la demanda constitucional del derecho a una vivienda digna, se convierte ese aspecto en un referente importante para los estudiosos del derecho, de la política y el manejo de los recursos que recaudan las Cajas de Compensación Familiar, junto con el otorgamiento de subsidios por parte del Estado para solucionar el alto déficit de la vivienda en Colombia.

El derecho a la vivienda cobro notable importancia a través del activismo judicial, gracias a ello también desaparecieron sistemas, mecanismos y algunas instituciones que desplegaban actividades para satisfacer la necesidad del derecho a la vivienda, mecanismos como el UPAC e instituciones como el ICT, INURBE y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda entre otras. Estos mecanismos e instituciones a lo largo del tiempo han sido reemplazados por otros, pero estos cambios solo han sido en su forma, es decir su esencia y fundamento continúan siendo iguales.

A manera de hipótesis se puede establecer, que cuando se integra el sistema de Seguridad Social como alternativa o factor integrante de una política de vivienda, este derecho empieza a tener resultados un tanto mayores, ya, hay un canal mucho más efectivo frente a la distribución de subsidios de vivienda otorgados por el Estado a las familias de menores ingresos, actividad está desarrollada por las Cajas de Compensación Familiar.

Con el fortalecimiento de los mecanismos e instituciones que trabajan con el Sistema de la Seguridad Social Colombia lograría cambios profundos en la política de vivienda, de la mano de órganos creados por el Estado para atender a familias desplazadas como el programa de familias en acción, se lograría disminuir el déficit de vivienda y un mayor cubrimiento a hogares de menores ingresos, no solo a empleados formales, sino también a aquellas familias que sobreviven gracias al trabajo informal, fenómeno social este que cada día es mayor y que dificulta estar en la base de datos de las cajas de compensación.

De igual manera resaltar que los logros que se han obtenido con la política de vivienda del actual Gobierno, se pueden mejorar en la medida en que se realicen los ajustes necesarios, como un mayor seguimiento a las familias que realmente tienen la necesidad de una vivienda, es decir si efectivamente estás ayudas están llegando a las familias que verdaderamente lo necesitan,

comprometer a las autoridades territoriales en la búsqueda de los terrenos para el desarrollo de planes de vivienda y consolidar aún más el papel desempeñado por el Sistema de la Seguridad Social y sus mecanismo auxiliares para el logro de la satisfacción del derecho a la vivienda de interés social.

Dar respuesta a la pregunta de investigación planteada, implica comprender la concepción que se tiene de derecho fundamental, vivienda de interés social, el déficit de vivienda que presenta Colombia, por ende en el marco teórico se estudiarán : (i) el derecho a la vivienda en Colombia en la constitución Política Colombiana, parte de la normatividad internacional y algunos aspectos de la doctrina; (ii) la jurisprudencia y el derecho a la vivienda como derecho fundamental; (iii) antecedentes del derecho a la vivienda de interés social en Colombia; (iv) el derecho a la vivienda y la seguridad social; (v) Conclusiones.

Con la presentación de este estudio, el desarrollo de los capítulos anteriormente expuestos, se pretende demostrar cual ha sido el desarrollo y evolución del derecho a la vivienda de interés social en Colombia, la normatividad bajo la cual se hace exigible el derecho, la jurisprudencia que lo categoriza como derecho fundamental y la función de las instituciones y mecanismos que ha integrado el Derecho a la Seguridad Social.

Capítulo 1

1. Derecho a la vivienda en la Constitución Política Colombiana, Normatividad de carácter Internacional de alcance general y específico, aspectos doctrinarios y otras fuentes.

El artículo 51 de la Constitución Política de 1991 protege el derecho a la vivienda adecuada en los siguientes términos: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”. (Constitución Política de Colombia, 1991).

Por su parte, el artículo 64, referente a las obligaciones del Estado de promover una serie de beneficios para la población campesina, se refiere también al derecho a la vivienda así:

“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”. (Constitución Política de Colombia, 1991).

El derecho a la vivienda, aparte de considerarse como derecho, es una situación y una circunstancia particular de los ciudadanos, de los seres humanos y con tal importancia y compromiso ha sido visto por el derecho internacional, Por ende es muy importante determinar y conocer algunas de las disposiciones que

regulan los mecanismos y medios para lograr su satisfacción, sean por su obligatoriedad para los Estados que suscribieron el tratado o Convención o por el hecho de tener presentes los compromisos y demás condiciones que a partir de allí se han definido y establecido.

Estos documentos recogen en su gran mayoría, sobre todo a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), un sin número de mecanismos y políticas para la protección, vigencia y desarrollo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que los seres humanos han alcanzado y consolidado, y estas disposiciones del orden internacional, que puede considerarse como el Sistema de Protección de los Derechos Humanos de la ONU, es decir de alcance general, como lo expresa la *Declaración universal de los derechos humanos (1948)* en el párrafo 1 del artículo 25:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. (Naciones Unidas, 1948, Extraído de <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>, (2010, febrero 9)).

Entre los numerosos instrumentos internacionales que vinculan a Colombia y que reconocen el derecho a la vivienda, el más importante es el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)*, conforme a lo establecido en su artículo 11, el cual señala:

Artículo 11: 1: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua

de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, (<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm> (2010, Marzo 15))).

Este Pacto permite establecer que el derecho a la vivienda está protegido como parte integrante del derecho a un nivel de vida digna, lo que obliga a los estados Partes a organizar sus ordenamientos jurídicos, en aras de garantizar la plena efectividad de sus disposiciones.

De igual forma, en la *Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986)* en el párrafo 1 del artículo 8 se señala:

Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales. (Naciones Unidas, 1968, http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm, (2010, Marzo 20))

En este punto podremos concluir que de alguna manera en estas disposiciones, como uno de los núcleos esenciales en la satisfacción de necesidades básicas y fundamentales, se propende por incentivar y formular compromisos en los Estados, con el objetivo fundamental de lograr el desarrollo de una política con respecto a situaciones tan relevantes como el de la vivienda.

De igual forma, la comunidad internacional reconoce el estado permanente de conflictos internacionales y no internacionales, como por ejemplo en Colombia, por lo que impulsa mecanismos de protección especial, como sucede con la *Convención sobre el estatuto de los refugiados (1951)* artículo 21 expresa que:

En materia de vivienda, y en la medida en que esté regida por las leyes y o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros. (Naciones Unidas, 1951, http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/o_c_ref_sp.htm, (2010, Marzo 30)).

Esto evidencia que para las personas víctimas de la violencia debe existir una protección especial por parte del Estado, para la adquisición de una vivienda digna.

Por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su *Recomendación 115 sobre la vivienda de los trabajadores (1961)*, en el principio 2 indica:

La política nacional debería tener por objetivo el fomento, dentro de la política general relativa a la vivienda, de la construcción de viviendas e instalaciones colectivas conexas, a fin de garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado. Debería darse prioridad a las personas cuyas necesidades sean más urgentes. (OIT, 1961, <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?R115>, (2010, Abril 03)).

Esta clase de disposiciones internacionales aunque no son de carácter obligatorias para los Estados partes, si permiten que a la hora de desarrollar

políticas en caminadas a la seguridad social de los trabajadores, se generen una serie de condiciones que mejoren su existencia.

En relación con los acuerdos anteriormente mencionados, se resalta de una manera muy clara, sobre las circunstancias que afectan el orden interno de algunos Estados, fenómenos como el desplazamiento forzado, que en nuestro caso es muy recurrente y evidente. En donde se expone las fallas y la carencia de mecanismos tendientes a la protección de los derechos de las personas, en especial del tema que se trata.

De otra parte también existen elementos, conceptos y definiciones de origen doctrinario, que de alguna manera, orienta o no a los Estados, sin embargo esta doctrina está casi orientada a través de las observaciones generales del comité de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas. La finalidad de estas observaciones es la de transmitir la experiencia adquirida en el examen a los informes por parte de los Estados Partes a fin de facilitar la aplicación de los pactos, sugerir y plantear posibles mejoras y estimular las actividades de los Estados Partes con el efecto de producir juicios racionales sobre las fallas, problemas e implementar elementos nuevos con el fin de lograr una efectiva materialización de los derechos que son objeto de estudio. Entre las definiciones doctrinarias más relevantes sobre el particular tema del derecho a la vivienda encontramos, *Observación general No. 4 del comité de derechos económicos, sociales y culturales (1991)*, se refiere al derecho a la vivienda adecuada. Este es un documento de importancia fundamental, en cuanto especifica el alcance del derecho y se explican las obligaciones del Estado en su realización. Igualmente, la Observación expone un sistema de siete componentes del derecho a la vivienda, los cuales son utilizados en este documento como estructura analítica del derecho y constituyen las obligaciones con las cuales debe

contar el estado para la implementación de políticas que satisfagan la posibilidad del derecho a la vivienda adecuada.

En ese orden de ideas, encontramos la Observación General No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997), que se refiere, igualmente, al derecho a la vivienda adecuada contenido en el artículo 11 del Pacto, pero hace énfasis en la prohibición de realizar desalojos forzosos. Estos se definen como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos” (Naciones Unidas, 1997, [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observacion+general+7.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+7.Sp?OpenDocument), (2010, Abril 11).

Estos documento dejan por sentado que la protección contra los desalojos forzosos se enmarca dentro del primer componente del derecho a la vivienda adecuada establecido por la Observación General No. 4 (1991), es decir, la seguridad jurídica de la tenencia.

Con relación a las políticas citadas, es importante concluir que existe una preocupación por los Organismos supranacionales en adoptar medidas tendientes a la generación y posibilidad para que las comunidades, los habitantes de los países obtengan y satisfagan este derecho. Sin embargo no es la materialización de este como tal, lleva implícito la caracterización de que el derecho a la vivienda sea adecuada, y cuando esto sucede a su vez estamos integrando más derechos y necesidades que consolidan en su mayor parte los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es a partir de allí, que se generan la posibilidad del derecho a la vida digna, a la posibilidad de tener una familia, de contar con un derecho real

y otros personalísimos que hacen que las personas, como seres humanos, alcancen niveles de dignidad mucho más altos. En otras palabras, la violación del derecho a la vivienda niega la posibilidad de una vida digna.

Capítulo 2

2. La Jurisprudencia y el Derecho a la Vivienda como Derecho Fundamental.

La Corte Constitucional ha reconocido la posibilidad de proteger el derecho a la vivienda adecuada a través de la acción de tutela, bajo ciertas circunstancias. De acuerdo a lo expresado por Procedher (2005), *En El Programa De Seguimiento Y Evaluación De Políticas Públicas En Derechos Humanos*, como se muestra a continuación:

Se presentan tres supuestos en los que procede dicha acción. El primero de ellos, hace referencia al caso en que el derecho a la vivienda digna tiene conexidad con un derecho fundamental. El segundo supuesto, se refiere al caso en que la protección judicial procede por el desconocimiento del Estado de obligaciones de proteger o de respetar derivadas del derecho a la vivienda. Por último, se menciona el reconocimiento que ha dado la Corte al derecho a la vivienda como un derecho fundamental. (Procedher, 2005, p. 45)

Esto demuestra, que por vía de activismo judicial no se garantiza plenamente la exigibilidad de un derecho, así se le otorgue el rango de fundamental, es necesario la implementación de políticas públicas por parte del Estado encabeza de la función ejecutiva.

2.1. La protección del derecho a la vivienda adecuada a través de la acción de tutela.

La Corte Constitucional ha tratado el derecho a la vivienda adecuada de manera similar a otros derechos económicos, sociales y culturales; es decir, ha considerado que, en principio, este derecho no es susceptible de protección por medio de la acción de tutela. Así, la Corte ha estimado que se trata de un derecho de carácter programático, cuya realización depende de una serie de factores estructurales y económicos, de forma que su cumplimiento pleno depende del diseño e implementación de planes y políticas. Al respecto, la Corte Constitucional (1995) en Sentencia T-251 ha expresado:

*El derecho a la vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, al igual que otros derechos de contenido social, económico o cultural, no otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir del Estado en una forma directa e inmediata su plena satisfacción. En efecto, el precepto constitucional citado establece que ‘El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, lo cual necesariamente implica, por razones ante todo de índole material y económica, que dichas condiciones no pueden lograrse con la celeridad que fuera deseable. **Así, los derechos constitucionales de desarrollo progresivo, como es el caso del derecho a la vivienda, sólo producen efectos una vez se cumplan ciertas condiciones jurídico-materiales que los hacen posibles, por lo que en principio dichos derechos no son susceptibles de protección inmediata por vía de acción de tutela.*** (Corte constitucional, 1995, p.17)

De esta manera La Corte Constitucional deja establecido, que solo bajo ciertas circunstancias el derecho a la vivienda será susceptible de su protección por vía de Tutela, sin desconocer su categoría de derecho fundamental, puesto que como se revisará más adelante este en conexidad con otros derechos adquiere dicho estatus.

2.2. Protección Judicial del Derecho a la vivienda adecuada mediante la acción de tutela en casos de conexidad con un Derecho Fundamental.

La Corte ha desarrollado la tesis según la cual ciertos derechos económicos, sociales y culturales son fundamentales y, por consiguiente, pueden ser protegidos mediante la acción de tutela, si tienen conexidad con algún derecho fundamental. Lo anterior significa que, dadas las circunstancias concretas de un caso, la vulneración del derecho económico, social y cultural de que se trate, implica, a su vez, la vulneración de un derecho fundamental. A este respecto, la Corte Constitucional (1992) en sentencia T-406, ha señalado:

Algunos derechos no aparecen considerados expresamente como fundamentales. Sin embargo, su conexión con otros derechos fundamentales es de tal naturaleza que, sin la debida protección de aquellos, estos prácticamente desaparecerían o harían imposible su eficaz protección. En ocasiones se requiere de una interpretación global entre principios, valores, derechos fundamentales de aplicación inmediata y derechos económicos sociales o culturales para poder apoyar razonablemente una decisión judicial (Corte constitucional, 1992, p.25) (Negrilla y subrayado del autor).

Al aplicar la tesis anterior al caso del derecho a la vivienda adecuada, la Corte Constitucional (1995) en sentencia T-617 manifestó:

Este derecho a la vivienda digna en abstracto no hace parte de los derechos fundamentales, pero en algunas circunstancias lo sería si está en conexidad con otros derechos fundamentales y si, como en el caso en estudio, entra en conexidad con la buena fe y con el principio de igualdad, por cuanto al confrontar las circunstancias de hecho el Estado -Distrito Capital- al hacer efectivo este derecho le dio (sic) un trato distinto a dos situaciones iguales, por lo tanto debe facilitársele las condiciones a quienes aún no tienen la solución y excluirse a aquellos que ya tienen vivienda o han sido reubicados (Sentencia T-617, 1995, p.42). (Negrilla y subrayado del autor).

Las obligaciones estatales de proteger o de respetar el derecho a la vivienda se encuentra en la sentencia T-958, donde la Corte Constitucional (2001) adoptó la clasificación tripartita de obligaciones de los Estados en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales establecida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Según esta clasificación, estos derechos radican, en cabeza de los Estados, obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. En este sentido, la Corte señaló que las obligaciones de respetar o de proteger son exigibles inmediatamente y, por lo tanto, la acción de tutela es procedente para demandar su cumplimiento. A juicio del alto tribunal:

Con todo, también ha de admitirse que, conforme la interpretación oficial internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, obligatoria en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución, tales derechos contienen elementos que son de inmediata exigibilidad, como ocurre respecto de las obligaciones estatales de respeto y protección que se derivan de los derechos en cuestión. En este orden de ideas, no puede asumirse que por el mero hecho de que está en juego un derecho económico, social o cultural, la tutela no sea procedente. Será necesario siempre que se establezca si el caso... responde a las obligaciones estatales de protección o respeto. (Corte constitucional, 2001, p.23)

De conformidad con lo anterior, las obligaciones de respetar y proteger que tiene el Estado en la realización del derecho a la vivienda adecuada pueden ser exigidas de las autoridades públicas mediante la acción de tutela.

. El derecho a la vivienda como derecho fundamental

La Corte Constitucional ha sugerido que, en ciertas circunstancias, el derecho a la vivienda adecuada puede ser un derecho fundamental per se, susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela. La Corte Constitucional

(1997) en sentencia T-172, se analizó la solicitud de tres hermanas, dos de ellas ancianas, de no ser desalojadas de la vivienda que habitaban. Las mujeres habían trabajado durante varios años como empleadas domésticas en una casa de familia y, una vez fallecidas las personas para las cuales prestaban sus servicios, siguieron viviendo allí. Sin embargo, una de las herederas de los empleadores, tras terminar y liquidar el contrato de trabajo correspondiente, solicitó que abandonaran la casa. Al analizar la naturaleza del derecho a la vivienda, la Corte (1997) en la misma sentencia señaló:

En el caso sub-exámine, puede pensarse que las demandantes de la tercera edad son personas que realmente están en situación de indefensión respecto de la protección de su derecho fundamental a gozar de una vivienda digna, derecho reconocido expresamente por el artículo 51 de nuestra Carta Política, y que es el que ellas reclaman por la vía de la tutela, puesto que lo que solicitan es permanecer en la vivienda que actualmente ocupan y que es la de sus antiguas patronas (Corte Constitucional, 1997, sentencia T-172, P.20)

La Corte (1997) añadió que el derecho fundamental a la vivienda digna, en razón de la situación de indefensión de las demandantes, era exigible, pero no frente a la heredera de la casa, quien pretendía desalojarlas, sino frente al Estado.

Sin embargo, la Corte (1997) en la misma sentencia indicó más adelante que: “No existe entonces propiamente, en el caso bajo examen, un derecho subjetivo, ni una acción directa de carácter general, para demandar del Estado, en cualquier situación, la satisfacción del derecho a la vivienda digna” (Corte Constitucional, 1997, sentencia T-172, P.55).

Con base en ese argumento, la Corte (1997) denegó la tutela al derecho a la vivienda digna. Sin embargo, consideró posible que, en virtud del principio de

solidaridad y de la situación de indefensión, se exigiera del Estado la atención a las necesidades mínimas de subsistencia de las dos demandantes mayores de edad, por medio de las instituciones de beneficencia pública.

Aunque, en últimas, esta sentencia no ofrece claridad suficiente sobre cómo entiende la Corte la naturaleza del derecho a la vivienda, es preciso anotar que la doctrina allí contenida fue reiterada por la Corte Constitucional (2001) en sentencia T-958, como se expresa a continuación:

En primera medida, el artículo 51 establece que se reconoce el derecho a la vivienda digna a todos los colombianos. En este aparte, la textura normativa no se diferencia en absoluto de derechos de innegable carácter fundamental, como el derecho al libre desarrollo de la personalidad. De ahí que pueda afirmarse que todo colombiano tiene derecho a que el Estado respete el ejercicio de su derecho y que le proteja contra todo aquel que pretenda desconocerlo. (Corte Constitucional, 2001, Sentencia T-958, P. 32).

De lo anterior se puede inferir que el derecho a la vivienda adecuada es fundamental, cuando resultan implicadas en asocio a su realización algunas obligaciones sujetas de ser respetadas y protegidas.

Capítulo 3

3. Antecedentes de la vivienda de interés social en Colombia.

La sigla VIS encierra desde su aparente simplicidad un poderoso contenido que en Colombia se ha acuñado en los últimos años para describir de manera rápida, ligera si se quiere, un concepto que compromete diferentes interpretaciones del hábitat mínimo, en este caso destinado a una inmensa porción de la población que son las clases menos favorecidas.

La experiencia institucional colombiana en materia de vivienda de interés social data de 1939 cuando se creó el Instituto de Crédito Territorial (ICT), entidad que hasta 1991, fue la encargada de construir y otorgar crédito a la compra de vivienda para las clases menos favorecidas. Mediante este sistema el Gobierno subsidiaba las tasas de interés de los créditos y el precio de las viviendas las cuales construía directamente o por contrato con urbanizadores privados. (Chiappe de Villa, 1999, p. 32).

Históricamente el ritmo de actividad del ICT dependió de las asignaciones del presupuesto nacional y de la importancia que se diera a la vivienda de interés social en las estrategias de desarrollo. Los períodos de mayor actividad se concentraron a principios de la década de los sesenta, cuando recibió recursos de

programas de la Alianza para el Progreso y en la primera mitad de los 80 cuando se realizó un programa intensivo de construcción de VIS.

En palabras del Dr. Eduardo Pizano de Narváez el ICT, era una especie de mano todopoderosa del Estado dotada de múltiples obligaciones para solucionar el problema de vivienda de las familias de estratos bajo y medio-bajo. Entre sus funciones estaban las de adelantar planes de vivienda, urbanizar terrenos, construir unidades vecinales con servicios comunales, erradicar tugurios, rehabilitar sectores en decadencia, realizar planes de emergencia en casos de calamidad pública y ejecutar programas de desarrollo progresivo en zonas subnormales. Contaba con aportes del presupuesto nacional, crédito de entidades como el Fondo Nacional del ahorro, el BCH, el Banco Popular y los bancos comerciales; inversiones forzosas del sistema financiero y recursos de sus propias inversiones, principalmente de recuperación de cartera.

El Banco Central Hipotecario, fue creado el 1 de julio de 1932 como una de las varias alternativas para superar la profunda recesión de esos años, su objetivo era otorgar créditos para la construcción y adquisición de vivienda para estratos de ingreso medio de la población, función que realizaba a través de la venta de cédulas hipotecarias, que circulaban exentas de todo tipo de impuestos. Adicionalmente, recibía recursos de inversiones forzosas provenientes de las

instituciones financieras tradicionales y de aportes del presupuesto nacional, lo que limitaba su crecimiento.

El Fondo nacional del Ahorro y la Caja Promotora de Vivienda Militar también participaban en el mercado de financiación de vivienda, aunque en menor proporción. El primero fue creado en 1968 y hasta los 90 fue el único fondo de cesantías del País. Su objetivo era promover el ahorro de los trabajadores del sector público y fomentar la adquisición de vivienda a través de su financiación. La Caja de Vivienda militar nació en 1947 con el fin de desarrollar programas de vivienda para los miembros de la Fuerza Pública. Al contrario del ICT y el BCH, estas dos entidades se han mantenido en el tiempo, con el objetivo de atender las necesidades de vivienda de los sectores específicos de la población que les fueron asignados desde su creación.

Hasta 1970 el negocio de la vivienda se caracterizó por la existencia de un mercado formal que no atendía con suficiencia la demanda de vivienda de la población, y por un grueso número de consumidores incapaces de integrarse a esquemas de financiación para adquirir vivienda, lo que incentivo el desarrollo de esquemas de provisión de vivienda informal.

En la década del 70, nace el sistema UPAC, circunstancia que abre un nuevo capítulo para la vivienda, el sector de la construcción y la economía del país. Se comienza a manejar el concepto de ahorro para adquirir vivienda, aparecerían las corporaciones de ahorro y vivienda.

Este sistema nació en 1972 y su funcionamiento perduró hasta 1988, sin embargo su inestabilidad fue una constante durante los 27 años que estuvo vigente, y su posterior desaparición obedeció, en gran parte, a los cambios introducidos en la forma de cálculo que deformaron su objetivo inicial, que era fomentar el crecimiento de la economía mediante incentivos al ahorro personal para que, en forma paralela, esos recursos fueran canalizados hacia la inversión en construcción y la financiación de la misma. De esta forma se aumentaba el empleo de mano de obra no calificada y se impulsaba el consumo de otros bienes relacionados con la vivienda. En resumen el sistema incentivaba a los consumidores a comprar vivienda, la cual, a su vez, era financiada con los excesos de ahorro de la economía, sin que se generaran desequilibrios.

En 1978, con el Gobierno del presidente Julio Cesar Turbay Ayala, el país empezó un proceso de descentralización económica y regional, luego de un periodo marcado por la centralización política y administrativa y por el proteccionismo de la economía colombiana. Esta coyuntura política se reflejó en el

plan de desarrollo Plan de Integración Nacional. En materia de vivienda, la prioridad del Gobierno fue la planificación urbana y regional, que se constituyó en el eje fundamental de la descentralización y permitió sentar las bases de un crecimiento de las ciudades y las regiones dirigido y controlado.

En vivienda, los principales objetivos fueron los de legislar sobre un ordenamiento urbano que cubriera aspectos relacionados con las áreas metropolitanas, definir planes integrales de desarrollo y normas sobre densificación y control público de usos del suelo urbano y suburbano y posibilitar un mejor aprovechamiento de los instrumentos de expropiación, catastro y valorización. De esta manera se buscaba que el Estado pudiera recuperar no sólo el costo de las inversiones, sino beneficiarse del mayor valor de los predios a que estas dan lugar, y propiciar una estructura racional de precios del suelo urbano, procurando una acción conjunta interinstitucional entre el BCH, el Instituto de Crédito Territorial, el FNA, las empresas de desarrollo urbano y las de servicios públicos.

Con esta orientación, Colombia concluyó la década de los 70 que, indudablemente, representó un importante avance en materia de vivienda. La construcción recibió un impulso nunca antes visto, apoyada en el desarrollo de un sistema de financiación que atrajo la inversión privada y fomentó el ahorro, lo que

condujo a que la edificación de vivienda no dependiera exclusivamente de los recursos estatales. Durante ese periodo se construyeron y financiaron cerca de 400.000 unidades (Roda, p. 75) y en la segunda mitad de la década la actividad generó cerca del 6% de los empleos del país.

Es preciso resaltar que en la década de los 80 hubo importantes avances, especialmente en la provisión de viviendas de interés social. En este periodo se financiaron y construyeron 862 mil soluciones habitacionales. Pero al mismo tiempo se hizo evidente la necesidad de ajustar el sistema de financiación a los nuevos requerimientos de la época. Las entidades estatales se debilitaron financieramente y las corporaciones de ahorro y vivienda tuvieron serios problemas de competitividad respecto al resto del sistema.

Hacia finales de los ochenta, en un proceso de reflexión sobre la vivienda de interés social, se planteaban soluciones al problema de tierras y se cuestionaba el esquema financiero del ICT, al tiempo que se expresaba preocupación por la eficiencia administrativa de la entidad.

Ya en los inicios de la década del 90 el gobierno de Cesar Gaviria se encontró con problemas de fondo que se encontraban sin solución, a pesar de los esfuerzos de anteriores administraciones. En 1990 cerca de 1'800.000 hogares no contaban

con las condiciones mismas de espacio, disponibilidad de servicios o calidad de estructura. Y cerca de 980.000, es decir, el 54% del total del déficit habitacional, se hallaba en estado de hacinamiento, de los cuales el 61% correspondía a sectores con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos; el 24% a los de pobreza relativa, con ingresos de 2 a 4 salarios, y el 16 %, a las franjas con ingresos de 4 y 8 salarios.

Un avance importante en este gobierno fue la promulgación de la Ley 3ª (1991), mediante la cual se creó el Inurbe, al que se le delegaron la definición y el manejo de las políticas nacionales de construcción de vivienda y desarrollo urbano, en el marco de los planes de descentralización política y administrativa. De esta manera se ponía término al ICT. Igualmente, se introdujo en Colombia el sistema de subsidios directos a la demanda, que buscaba la transparencia, la equidad y la eficiencia social en su provisión. Con este esquema, y dentro del marco de las políticas neoliberales que empezaron a implantarse en la década, el Estado pasaba de interventor a regulador y facilitador de las acciones del sector privado y limitaba así su acción dentro de la sociedad.

Uno de los factores que más impulsaron la vivienda de interés social fue la vinculación de las cajas de compensación familiar al sistema del subsidio. Desde entonces la Cajas han jugado un papel fundamental en la política de vivienda, que

en la década de los 90 se reflejó en la entrega del cerca del 30% del total de subsidios otorgados en el país.

En desarrollo de estas normas, la adjudicación de subsidios para la adquisición de vivienda de bajo costo incentivó a los constructores a realizar proyectos que antes no resultaban viables. A esto se sumó la eliminación de las condiciones impuestas por la Ley de Reforma Urbana para la financiación de vivienda popular con recursos del UPAC, todo lo cual también contribuyó a reactivar este mercado.

Durante este periodo presidencial el sector de la construcción registró una notable recuperación: mientras en 1990 había decrecido 13%, en 1991 empezó a recuperarse y en 1993 y 1994 lo hizo por encima del 18%.

Como resultado de la política de vivienda de interés social implementada por el gobierno del presidente Gaviria, entre 1991 y 1994 el INURBE adjudicó 181 mil subsidios de este segmento, de los cuales el 60.7% entre familias con ingresos menores a dos salarios mínimos, el 23.4% para hogares con ingresos entre dos y tres salarios mínimos, y el 15.9% entre familias con ingresos entre tres y cuatro salarios mínimos.

En el gobierno de Ernesto Samper el objetivo era reducir en 41% el déficit habitacional, que se calculaba en 1'106.000 unidades. En este proceso, los municipios construían 600.000 unidades y se ejecutaban programas integrales de entorno para los barrios más pobres, mediante la combinación de recursos provenientes de los municipios y de los fondos de cofinanciación para la infraestructura urbana, de inversión social y de la Red de Solidaridad Social, lo que permitiría beneficiar a por lo menos 1.123.000 familias.

Dicha política se sustentó en el subsidio familiar individual o colectivo, dirigido a la población más pobre, bajo la coordinación de la Red de Solidaridad Social. Para esto se dividió a la población en dos grupos: las familias de ingresos inferiores a dos salarios mínimos y los hogares con ingresos entre dos y cuatro que serían atendidos con proyectos de vivienda. Para el primer grupo se pretendía, además aplicar el programa de mejoramiento del entorno y la dotación de vivienda nueva.

Para beneficiar a familias con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos se debían construir 270.000 soluciones, cuyo financiamiento estaría a cargo del Inurbe, las Cajas de Compensación y la Caja de Vivienda Militar, y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, el FNA y otras entidades financieras.

Los resultados de la política de vivienda pueden considerarse exitosos. Entre 1994 y 1997 se otorgaron 577.000, de los cuales 198.000 los entregó el Banco Agrario para vivienda rural. (De Narváez, 1970-2005, p.36).

Sin embargo, la construcción empezó la crisis y en 1998 la actividad económica empezó a frenarse. En esa época empezaron a aparecer los aumentos exagerados de las tasas de interés que causaron un incremento insostenible de la deuda de los deudores hipotecarios, cuyas cuotas y saldos crecieron aceleradamente. Esto se derrumbó en 1999 cuando la economía cayó de manera dramática y el sistema UPAC, en el que se había soportado la financiación de vivienda durante 27 años, hizo crisis y fue extinguida a través de diferentes fallos judiciales, como se ha visto.

Paralelo a esto se presenta la crisis presidencial del Gobierno de Samper, que conllevó a la descertificación de Colombia en la lucha con el narcotráfico, una gran crisis financiera internacional, como por Ej. Rusia y Asia, una crisis fiscal aguda por el manejo dado a las finanzas del país, entre otras el manejo de la banda cambiaria y finalmente desemboca en una gran crisis institucional en el país particularmente en el gobierno del Dr. Andrés Pastrana, pero se desatacan los impactos considerables en el sector financiero, ahorradores, usuarios de créditos de vivienda, constructores y políticas gubernamentales.

Como se vio en este contexto se dio origen a la precitada Ley 546 (1999), originó el sistema de financiación UVR el Decreto 856 (1999). Pero esto no mejoró la situación del sector y para el año 2000 se estaba observando una crisis que no se había visto desde los años 30. Sin embargo en la primera etapa de este Gobierno, la política de vivienda se orientó por criterios estrictamente sociales de acuerdo al plan de desarrollo “Cambio para Construir la Paz”, según el cual el objetivo principal de aquella era el de superar las condiciones de calidad de vida de los más pobres, redistribuyendo recursos a través de los subsidios apoyando inversiones que favorecieran al sector, como factor fundamental de la superación de la paz nacional. Esta política dio preferencia a soluciones de vivienda de costo mínimo, con un esquema progresivo de subsidio se revivió así el sistema de ahorro programado, especialmente en zonas urbanas donde existía mayor demanda. (De Narváez, Op.cit., pagina. 72)

Con la promulgación del decreto 2620 de 2000, que derogó el Decreto 824 de 1999, y estableció unos nuevos principios con respecto al subsidio VIS, para que fuese un subsidio eficiente, ágil y de fácil acceso para los hogares, que incrementó el número y el valor de las ayudas estatales para vivienda de interés social. De esta manera, con relación al periodo 1991-1998, durante la administración de Andrés Pastrana, el valor del subsidio se incrementó en 62% en términos reales y el número anual de subsidios para adquisición aumento 40%. (Documento CONPES 3178. julio de 2002, Óp. cit. p. 72)

Para estimular la construcción de vivienda de interés social se estableció la devolución a los constructores de VIS del IVA pagado por los insumos, y posteriormente se realizaron acuerdos con los productores de materiales de construcción para impulsar el sector.

Durante este período se presentaron desastres naturales, como el sucedido en el eje cafetero. Esta circunstancia originó que la política de vivienda tuviese una orientación. Para la rehabilitación de la zona fue necesario desarrollar un plan especial, ejecutado por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social de la Región del Eje cafetero (FOREC), el cual tuvo como base un modelo descentralizado que garantizaba transparencia en el manejo de los recursos, puesto que no había intermediarios.

En este proceso la participación de la comunidad fue determinante en la selección de sus hogares, que se hizo a través del mecanismo de vitrina inmobiliaria, así como la presencia de las ONG para vigilar el desarrollo de las obras y el manejo de los recursos. El sistema de vitrina inmobiliaria puso a los constructores a competir en costos y calidad y les ofreció a los compradores una variada oferta. Al menos 25 mil hogares pudieron utilizar subsidios escogiendo la solución que más se adaptaba a sus gustos y necesidades. (Ibíd., p.75).

En total, en la reconstrucción de viviendas de la zona intervinieron cerca de 800.000 millones de pesos, que beneficiaron a cerca de 127.000 familias. Dicho monto equivale al 35% de los subsidios otorgados en todo el país durante este periodo. En la zona del desastre, 13.000 familias que antes del terremoto eran arrendatarias pasaron a tener vivienda propia, y otras 14.000 mil que Vivian en áreas del alto riesgo fueron reubicadas. (Pastrana, 2002, p. 25) en diversos pronunciamientos luego de la tragedia que sacudió al eje cafetero, el Banco Mundial (2002) ha afirmado que: “(...) el modelo puesto al servicio de la reconstrucción del Eje Cafetero es ejemplar. Digno de replicarse en situaciones similares en otros países; digno también de explorarse como un nuevo mecanismo de intervención pública que potencia el rol del Estado y las capacidades de los otros actores”. (Laforurcade, 2002, p.18).

En la zona del desastre, 13.000 familias que antes del terremoto eran arrendatarias pasaron a tener vivienda propia, y otras 14.000 mil que Vivian en áreas del alto riesgo fueron reubicadas. (Pastrana, 2002, p. 25).

Cuando el presidente Álvaro Uribe asumió el poder, a mediados del 2002, la construcción de vivienda estaba en crecimiento, por ende la meta que se propuso en su plan de desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” fue la ampliación de la cobertura de subsidios familiares de vivienda y financiación de 400.000 unidades

de interés social, de las cuales 340.000 deben corresponder a programas de vivienda nueva y mejoramiento integral.

La política de vivienda de interés social parte de los siguientes presupuestos: tener como objetivo las viviendas tipo 1 y 2 para lograr una mayor cobertura; darle mayor eficiencia al ciclo de asignación y movilización; premiar a los hogares que logren ahorros estables; hacer más ágiles los procesos de elegibilidad; estimular el esfuerzo territorial; garantizar el urbanismo en los proyectos de vivienda; hacer menos dependiente el sistema de vivienda del presupuesto público y apoyar más al componente crédito. En los dos primeros años de gobierno se asignaron 109.750 subsidios de vivienda-50.000 a través de las cajas de compensación familiar- por un valor de 935.000 millones de pesos. (Colombia. Ministerio de Ambiente, Óp. cit., p. 77).

En el plan de desarrollo se propuso, además, ajustar el sistema de financiamiento de vivienda y promover el crédito a través de medidas destinadas a sanear la cartera improductiva e impulsar nuevos esquemas que faciliten originar, administrar y obtener recursos para créditos hipotecarios, y otras alternativas de financiación, como el microcrédito inmobiliario. Esta opción fue diseñada para apoyar a los hogares con ingresos inferiores.

Dentro de este periodo cabe resaltar que se resolvió la liquidación del Inurbe y la creación del Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, institución a la cual le fueron entregados las funciones y desarrollo de la política de vivienda social en el País.

Con la Ley 920 de 2004 se autorizó a las Cajas de Compensación a que realizaran actividades financieras a través de las secciones de ahorro y crédito. El 70% de los recursos tendrá que ser colocado en crédito VIS para viviendas tipo 1 y 2.

Como se puede apreciar los ritmos de producción de vivienda en Colombia han estado marcados por el referente de los años noventa, época en la cual se produjo la crisis del sector hipotecario y de la actividad edificadora, las marcadas consecuencias de estos fenómenos hizo que se replantearan dos elementos fundamentales dentro de la satisfacción del derecho a la vivienda en Colombia. Primero el modelo de producción de vivienda, esto género que se llevará a cabo el desarrollo de proyectos bajo un nuevo esquema en el país, el esquema de ventas sobre planos, el segundo elemento que entro a replantearse fue el de la financiación de vivienda, las modalidades de pago, facilidades para adquirir vivienda, para el replanteamiento de este modelo, se inició por la eliminación del sistema UPAC, adicionalmente se introdujeron una serie de cambios importantes de

orden institucional y legal que han fortalecido el desarrollo de la actividad en Colombia.

En el año 2007, la actividad de la vivienda alcanza un gran acenso, logrando una producción tres veces superior a la que se había presentado a inicios de la década, indudablemente que estos resultados son los que ayudan a la consolidación del desarrollo de este sector en los años venideros.

Pero paralelo a esto, también se da un fenómeno en Colombia, como es el crecimiento de las familias, de los hogares necesitados de una vivienda y empiezan a ser insuficientes los logros alcanzados a la época, es decir sigue existiendo un alto déficit de vivienda, demostrando esto que los niveles de producción de la actividad aun no logran una reducción en la brecha existente entre la producción y la demanda de parte de los hogares colombianos. Universidad del Rosario, Política de vivienda, alcances y perspectivas (2010)

Bajo la premisa del anterior análisis, el nuevo mandatario de los colombianos, establece dentro de su plan de gobierno, una política pública habitacional, la cual en conjunto con el gremio de la construcción denominan “el gran salto”.

Como se ya se ha mencionado en este trabajo, la Constitución de 1.991, establece el derecho de todos los colombianos al goce de una vivienda digna. Tras el cumplimiento de este mandato de orden constitucional, es que el nuevo Gobierno ha integrado la vivienda como un factor de crecimiento económico y se ha propuesto la construcción de un millón de viviendas durante su periodo de Gobierno, de las cuales 650.000 viviendas serán de interés social (VIS), y dentro de ellas 100.000 viviendas serán de interés prioritario (VIP), es decir aquellas que se entregarán gratis, proyecto este al que tanta alusión han hecho el presidente y el Dr. German Vargas Lleras como ministro de vivienda. Presidencia de la Republica de Colombia, Informe al Congreso (2012).

Con esta política pública, el Gobierno Nacional no solo espera mejorar en la solución de los problemas habitacionales, sino también, gracias al jalonamiento que tiene el sector de la construcción, aumentar la calidad de vida de la población beneficiada, a través del crecimiento económico por los encadenamientos que este genera como es el desarrollo de la industria y la generación de empleo.

Pero para el logro de esta apuesta, se requiere de unos elementos como normas e instituciones que coadyuven al cumplimiento de las metas propuestas en esta política pública, a continuación se hará mención a unas de esas normas que

se han definido y establecido dentro del ordenamiento jurídico para la efectividad de los objetivos propuestos por el Gobierno Nacional.

Es así como se sanciona la nueva ley de vivienda (Ley 1537 de 2012), esta le permitirá al Gobierno Nacional la entrega de unidades de vivienda que contarán con subsidio ciento por ciento, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio (MVCT) desarrolló esquemas nuevos de financiación para familias independientes de bajos ingresos, esquemas tales como : el subsidio de ahorro voluntario contractual con una evaluación crediticia favorable, el cual consiste en articular, el ahorro, el subsidio y el crédito a la tasa de interés para créditos hipotecarios, para este mecanismo se expide el documento CONPES 3725 de 2012: importancia estratégica del programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda y el Decreto 1190 de 2012, que reglamenta dicho programa.

De igual manera, la Ley 1450 de 2011 crea entre otras figuras, el subsidio familiar de vivienda, vinculado a esquemas de leasing habitacional y arrendamiento con opción de compra, el cual se reglamentó mediante el decreto 0391 de 2012, se aprueba también un mayor valor en el subsidio para aquellos departamentos de difícil acceso y un subsidio al otorgamiento de crédito a personas vinculadas al mercado informal.

Con el desarrollo de la nueva política pública de vivienda, también se ha avanzado en el tema de la implementación de un marco normativo referente a los procesos de saneamiento y la titulación de la propiedad de inmuebles, esto en materia urbana, con esta nueva implementación se reducen los tiempos de dos años a solo un año.

El Ministerio de la Vivienda suscribió convenios con Findeter por un valor de \$11.000 millones para generar oferta de 70,000 viviendas, en materia de urbanismo, se resalta el surgimiento de un marco legal para los Macro-proyectos de Interés Social Nacional (MISN), esto garantiza la existencia de suelo urbanizable, para la materialización y establecimiento de este concepto el Ministerio de la Vivienda acompañó al Congreso de la Republica en el trámite de aprobación de la Ley 1469 de 2011, la cual incorpora al ordenamiento jurídico Colombiano la figura de los MISN.

También se han generado documentos CONPES para la creación de instituciones que trabajan para la renovación y desarrollo urbano y sobre la Política Nacional de espacio público, Instituciones estas que a través de estrategias, acciones y recomendaciones pretender superar problemas como : la precisión de conceptos como la sostenibilidad del espacio público, fortalecimiento y veracidad de la información disponible, la articulación del espacio público con el

tema de ordenamiento territorial y ambiental y la gestión de la financiación de planes y programas en los proyectos de espacio público.

Capítulo 4

4. EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

4.1 Aspectos generales de la seguridad social - noción y conceptos:

Es importante tener en cuenta algunos conceptos que se han derivado de la seguridad social, para así ubicar, en primer lugar y de manera particular su vínculo con el derecho a la vivienda, y en segundo término lograr identificar los mecanismos a través de los cuales el Estado ha procurado dar cumplimiento a las políticas de orden internacional a las cuales se ha acogido.

De otra parte y para ubicar el tema es necesario abordar varios conceptos sobre seguridad social. Estas definiciones por lo regular van desde el aspecto simplemente etimológico hasta el doctrinal y filosófico, sin dejar a un lado las referencias de carácter jurídico, económico, sociológico y técnico administrativo, o bien, integran una noción valiéndose de más de una de estos aspectos. (Vásquez, 2001).

La expresión “seguridad” da la idea de confianza, garantía, invariabilidad e invulnerabilidad contra el peligro, daño, pérdida, falla o mal. La expresión “social”

hace relación a la “sociedad”, organismo social o agrupación de seres que conviven y se relacionan entre sí. Ambas palabras son derivadas de la voz latina “socius”, socio o compañero.

Consecuente con lo anterior, la expresión “seguridad social” presenta la idea de confiabilidad de los seres que tienen trato o convivencia o de quienes viven en una sociedad: en otros términos, representa una confianza, expresa una garantía, implica una invulnerabilidad, significa la inexpugnabilidad o constituye la inatacabilidad para los miembros que integran una sociedad frente al peligro, el daño, la pérdida, la falla o el mal.

En otros términos la seguridad social es un concepto polivalente que puede aplicarse a los distintos tipos de protección que la persona como ser social requiere para librarse de una situación presente que le agobia o le implica un devenir incierto. Cuando se analizan las diversas definiciones que se han dado a la seguridad social, encontramos que algunas corresponden con su carácter etimológico, otras a los aspectos doctrinales o legislativos, o bien, están referidos a los medios técnicos utilizados y a los fines u objetivos perseguidos.

La seguridad social en sentido amplio ha sido definida como equivalente al término “Welfare” que significa bienestar, pero que suele traducirse como

“previsión” dentro de un sentido dinámico que implica un “sistema organizado de servicios e instituciones sociales, destinado a ayudar a los individuos y grupos para alcanzar niveles de vida y de salud satisfactorios, así como relaciones personales y sociales que les permitan desarrollar plenamente sus capacidades y promover su bienestar en armonía a las necesidades de las familias y de la comunidad”.

Esta conceptualización encuentra respaldo en el Informe Beveridge cuando define la seguridad social como “el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que nunca dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que viven”, dado que el fin de la seguridad social es “la abolición del estado de necesidad, asegurando a todo ciudadano una renta suficiente, en todo momento, para eliminar las cargas que pesan sobre él”. En el texto, *Retos y desafíos de la seguridad social contemporánea: entre la realidad y la utopía*, Ángel Guillermo Ruiz Moreno (2010), al respecto dice:

En efecto, la seguridad social en cuanto al hombre es un derecho; en cuanto al Estado es una política; en cuanto a la Ciencia Jurídica ya es una disciplina; en cuanto a la Filosofía, es una expresión de justicia; en cuanto a la Sociedad, un factor de solidaridad; en cuanto a la Administración, un servicio público; en cuanto al Desarrollo, un factor integrante de la política general; en cuanto a la Economía, un factor de redistribución de riqueza, y así podríamos seguir con numerosos ángulos desde los que enfocamos la seguridad social. (A. Ruiz, 2010. P. 128).

De esta manera, el tratadista Ángel Ruiz (2010), al escrutar los fundamentos filosóficos expresa que la seguridad social es un imperativo de la justicia social y esta presupone un nexo entre la idea de justicia y la idea de derecho que implica la seguridad social. El autor en referencia, después de desarrollar ampliamente el tema en su texto, *Retos y desafíos de la seguridad social contemporánea: entre la realidad y la utopía*, concluye:

El derecho de seguridad social ayuda al hombre para devolverle personalidad y dignidad y asegurarle libertad o independencia para seguir siendo un miembro consciente de la comunidad política en que vive. Luego la seguridad social es un valor derivado de la Justicia Social y por medio de esta se hace tangible como valor genérico puesto que logra asegurar, en esta faceta y en estas circunstancias, una serie de valores básicos del hombre (personalidad, dignidad, libertad, independencia), con cuyo imperio se contribuye al bienestar del individuo y a la cohesión y supervivencia de la sociedad (A. Ruiz, 2010. P. 133).

Se deriva entonces, que ciertos valores básicos como el de la dignidad, se hacen tangibles gracias al derecho a la seguridad social, cuyo objetivo principal es el bienestar del asociado.

Ahora bien dentro del esquema planteado sobre la seguridad social, es preciso y relevante anotar que el derecho a la vivienda, como en general sucede con todos los derechos económicos, sociales y culturales, ha sido objeto de múltiples críticas y, en últimas, de un desconocimiento por parte de muchos sectores de la política o las disciplinas diferentes del derecho. Dichas críticas van desde consideraciones teóricas o políticas hasta problemas prácticos. Contra

ellas, muchos defienden una dogmática jurídica de los derechos sociales con plenos efectos, que incluyen su exigibilidad judicial.

A estas controversias generales acerca de los derechos económicos, sociales y culturales, se suman otras discusiones específicas sobre el derecho a la vivienda. En primer lugar, el derecho a la vivienda no fue incluido como derecho independiente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sino como un componente del derecho a un nivel de vida adecuado.

Así, en Colombia, se ha reconocido ampliamente que la creación de vivienda es un factor crucial de desarrollo económico: es una actividad que impulsa y jalona otros sectores, es productiva en sí misma por la renta que genera el alquiler y es una fuente importante de empleo, en especial en beneficio de las clases más pobres y menos educadas. Esta concepción del problema de la vivienda, que tiene en esencia una perspectiva económica, puede contraponerse directamente a una comprensión del asunto como un derecho insatisfecho susceptible de ser protegido por la vía judicial.

Ahora bien dentro del esquema planteado sobre la seguridad social, es preciso y relevante anotar que el derecho a la vivienda, como en general sucede con todos los derechos económicos, sociales y culturales, ha sido objeto de

múltiples críticas y, en últimas, de un desconocimiento por parte de muchos sectores de la academia, la política o las disciplinas diferentes del derecho.

Aunque las definiciones de seguridad social sean una extensa y nutrida gama de posibilidades relacionadas con el Bienestar; o de otro modo sean asociadas de forma estrecha con los derechos proteccionistas que han reglado las relaciones laborales, es evidente que la seguridad social busca la posibilidad que la población de un Estado, sus habitantes, sin discriminación, trabajadores o no, contribuyentes o subsidiados, hombres y mujeres, niños y ancianos, dentro de un marco legal, bajo la premisa de la protección de los derechos fundamentales a través del Estado Social de Derecho, como lo es el Estado Colombiano.

Una vez, cumplido dicho cometido y de acuerdo con las obligaciones que el Estado ha adoptado, se ha tratado de desarrollar una política de vivienda desde la promulgación de la Ley 3ª (1991) y la Ley de 9ª (1989), la cual ha sido el primer esfuerzo por crear disposiciones de reforma urbana en Colombia, esta ley define la Vivienda de Interés Social de la siguiente manera:

Artículo 44.- Se entiende por vivienda de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional determinaran el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares, teniendo en cuenta

entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de los recursos del crédito disponibles por parte del sector financiero y las sumas de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

De acuerdo con lo precitado el derecho a la vivienda se asocia con el concepto de vivienda de interés social, destinada a los hogares de menos recursos y que integra una serie de elementos relacionados con las fuentes de financiación y programas de Gobierno.

En la Ley 49 (1990), se busca reglamentar la repartición de capitales para estimular el mercado accionario y expedir normas en materia tributaria y aduanera, pero también se ocupó de las Cajas de Compensación familiar tratando el tema de la financiación de vivienda de interés social.

Solamente hasta la Ley 3ª (1991) se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT. En su Art. 1º señala la precitada ley estable que este sistema estará integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.

Las entidades integrantes del sistema actuarán de conformidad con las políticas y planes generales que adopte el Gobierno Nacional.

El Sistema será un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social.

El Art. 2º de la Ley 3ª (1991), nos indica que: Las entidades integrantes del Sistema Nacional de Vivienda de interés social, de acuerdo con las funciones que cumplan conformarán los subsistemas de fomento o ejecución, de asistencia técnica y promoción a la organización social, y de financiación, así:

- I. El subsistema de fomento o ejecución estará conformado por los organismos nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales, municipales, de los distritos especiales y de las áreas metropolitanas, y por las organizaciones populares de vivienda, las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas que fomenten, diseñen o ejecuten planes y programas de soluciones de vivienda de interés social. Entre otros, serán integrantes de este subsistema el Instituto Nacional de

Vivienda de Interés Social de que trata el artículo 10, el Fondo Nacional del Ahorro, la Caja de Vivienda Militar, los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de que trata el artículo 17 y las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios;

- II. El Subsistema de Asistencia Técnica y de Promoción a la Organización Social estará conformado por los organismos nacionales, departamentales, intendenciales y comisariales, y por las agremiaciones de las organizaciones populares de vivienda, las organizaciones no gubernamentales y las entidades privadas que presten asistencia técnica y promueven la organización social. Entre otros, serán integrantes de este subsistema el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, el Instituto Geográfico " Agustín Codazzi" -IGAC-, el Centro Nacional de la Construcción -CENAC-, la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, las Universidades y los Centros de Investigación o Consultoría especializados en vivienda;
- III. El Subsistema de Financiación estará conformado por las entidades que, cumplan funciones de captación de ahorro, concesión de créditos directos, otorgamiento de descuentos, redescuentos y subsidios, destinadas al cumplimiento de los objetivos del Sistema. Entre otros, serán integrantes de

este subsistema las entidades de que trata el artículo 122 de la Ley 9a de 1989, la Financiera de Desarrollo Territorial -FINDETER-, el Banco Central Hipotecario -BCH-, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, y las Cajas de Compensación Familiar que participen de la gestión Financiera del Sistema.

Con respecto a lo anterior, es importante señalar que bajo esta disposición se le entregan una serie de facultades a las Cajas de Compensación, las cuales fundamentan su esencia y filosofía para proveer servicios de bienestar, satisfacer necesidades (recreación, subsidio familiar, cultura, turismo, subsidio de vivienda, crédito, educación no formal etc.) A sus afiliados. Se encuadran claramente dentro de los conceptos vistos de la Seguridad Social, fundamentalmente en lo referente a lo que corresponde con el Subsidio Familiar.

Vale señalar que el objetivo fundamental de los programas de vivienda en las Cajas de Compensación Familiar está relacionado con la adquisición, construcción o mejoramiento a los afiliados y sus familias. En este sentido las modalidades de operación se centran en el otorgamiento de subsidios, construcción, crédito para la adquisición o mejoramiento y asesoría técnica.

Desde el año de 1973, las Cajas de Compensación Familiar están autorizadas para realizar planes de vivienda con el fin de construir y financiar planes de construcción y financiación. En el año 1990, con la expedición de la Ley 49 (1990), se estableció para las Cajas de Compensación Familiar, la creación del Fondo Obligatorio de Vivienda de Interés Social –FOVIS-, el cual debe ser constituido obligatoriamente o voluntariamente, de acuerdo con el cuociente de recaudos de las Cajas y aplicar las normas y procedimientos del subsidio para trabajadores con ingresos de hasta cuatro (4) salarios mínimos.

De acuerdo con la Ley 3ª (1991), se estableció el aporte en dinero para el subsidio de vivienda, factor que ha sido fundamental para contribuir a la efectiva consecución de una vivienda propia por parte de afiliados. Estos Fondos fueron constituidos con el 12% ó el 20% de sus recaudos por aportes para destinarlos a dar subsidio de vivienda, teniendo en cuenta las prioridades establecidas por el artículo 68 de la Ley 49 (1990). Es decir, que si en cada vigencia anual, la Caja no alcanza a ejecutar el presupuesto del FOVIS en la asignación de subsidios, estos recursos sobrantes, serán distribuidos entre las demás Cajas del país.

Se puede decir, que desde que se constituyó el FOVIS hasta el año 1999, estos fondos se concentraron en Bogotá y Valle. Históricamente, 13 Cajas de Compensación Familiar fueron obligadas a constituir dicho Fondo. A su turno, la

Ley 633 de 2000, dispuso que las Cajas de Compensación Familiar constituyeran FOVIS de acuerdo con su cociente particular en los porcentajes del 26%, 25%, 17%, 10% y 5%, con lo cual se pasó de 13 cajas obligadas a constituir FOVIS, concentradas en dos departamentos, a un total de 49 cajas y con una cobertura regional en 25 departamentos y una atención en 531 municipios.

Sin embargo, dentro de la Ley 633 (2000), se estableció que la diferencia entre los porcentajes establecidos en la Ley 49 (1990) y los que se originaran de ésta norma, se distribuirían hasta en un 50% de la diferencia para vivienda y lo demás, entre el subsidio de vivienda y recursos para la Atención de Niñez y Jornada Escolar Complementaria.

En este orden de ideas, y de acuerdo con lo presupuestado por todo el sistema de subsidio familiar para los diferentes programas de vivienda, los cuales, en el año 2000, pasaron de 90.000 millones de pesos a un presupuesto de 140 millones de pesos anuales.

Con la expedición de la Ley 789 (2002), se dispuso mantener los mismos porcentajes de recaudo para constituir el FOVIS en cada vigencia anual, sin embargo, estos fondos se vieron disminuidos notoriamente debido a que la diferencia de recursos adicionales con respecto a la ley 49 de 1990 se debían

distribuir teniendo en cuenta un nuevo componente correspondiente al subsidio para desempleo.

Sin embargo desde 1991 a la fecha las Cajas han estado desarrollando sus actividades en orientación a la población afiliada o trabajadores afiliados. No obstante esto no ha sido una limitación y en el periodo presidencial del Dr. Álvaro Uribe a través de una serie de disposiciones las Cajas de Compensación también están atendiendo diferentes grupos de población, en el argot de las Cajas, población no afiliada, como son las que se encuentran por el fenómeno de desplazamiento, las que se vieron afectadas por atentados terroristas o calamidades provocadas por la naturaleza, o los proyectos de vivienda que adelantan las entidades territoriales que se ha denominado esfuerzo territorial, o las personas con trabajo independiente que son atendidos dentro de una convocatorias que se han denominado bolsa ordinaria, la cual se explicará posteriormente.

Todas estas actividades las están desarrollando las Cajas de Compensación en todo el país, su actividad, entonces ya no se limita a su población de trabajadores afiliados, sino que también está involucrando a población no afiliada. Dicha actividad se realiza a través de una Unión temporal entre el Gobierno, representado por Fonvivienda y el gremio que asocia las Cajas de

Compensación Asocajas, con el fin de realizar y desplegar el objeto del convenio mediante obligaciones de medio, toda vez que las Cajas actúan o son actores de medio y no de resultado, porque solamente desempeñan su actividad como intermediarios en los procesos de postulación del subsidio estatal y de la población que requiere satisfacer su necesidad.

4.2 El subsidio de vivienda de interés social.

4.2.1 Aspectos normativos.

Como se ha señalado el origen fundamental del subsidio de vivienda de interés social tiene particular creación en la Ley 3ª (1991) y a pesar de la existencia de un sinnúmero de normas reglamentarias consideramos que en la Ley 29 (1982), que regula la actividad de las Cajas de Compensación, en lo referente con el subsidio familiar se indican varios aspectos, relacionados con el desarrollo de programas de vivienda como:

“ARTICULO 62. Las obras y programas sociales que emprendan las Cajas de Compensación con el fin de atender el pago de subsidio en servicios o en especie, se realizarán exclusivamente en los campos y en el orden que a continuación se señala:

- Salud: Programas de nutrición y mercadeo de productos alimenticios y otros que compongan la canasta familiar para ingresos bajos (obreros), definida por el Departamento Administrativo. Nacional de Estadística (DANE).
- Educación: Integral y continuada, capacitación y servicios de Biblioteca.
- Vivienda: Referente a la vivienda la Ley señala en su artículo 65:

“ARTICULO 65. Las Cajas de Compensación Familiar podrán convenir con otras Cajas, empleadores, sindicatos y organismos especializados públicos y privados, la realización de planes de construcción, financiación y mejora de vivienda para los trabajadores beneficiarios. PARAGRAFO 1º. Con el fin de llevar a cabo programas de vivienda las Cajas podrán constituir entre sí corporaciones gestoras, las cuales serán organizadas de conformidad con el artículo 633 del Código Civil.

PARAGRAFO 2o. Cuando el cuociente de recaudos para subsidio familiar de una Caja, resultare superior al 110% (ciento diez por ciento) del cuociente nacional, deberá invertir al año siguiente un mínimo del 10% (diez por ciento) de sus recaudos para programas de vivienda”.

“ARTICULO 66. Para los fines previstos en el artículo anterior y con el objeto de estimular el ahorro, las Cajas de Compensación Familiar podrán

constituir asociaciones mutualistas de ahorro y préstamos para vivienda y cooperativas para vivienda con aportes voluntarios de los trabajadores beneficiarios y concederles préstamos para los mismos fines.”

“ARTICULO 67. A fin de incrementar los planes, programas y servicios sociales de las Cajas de Compensación Familiar, se hace extensiva a ellas lo dispuesto en los artículos 18, 83, 85, 94 y 95 del Decreto número 1598 de 1.963, el artículo 2o. de la Ley 128 de 1.936 y demás prerrogativas que se conceden a las organizaciones cooperativas.”

Ahora bien, reiteramos que la Ley 3ª (1991), y de acuerdo con los precitados artículos de esta norma se creó el Sistema del Subsidio Familiar de Vivienda. No obstante el capítulo II del Subsidio Familiar nos trae algunas definiciones que son importantes tener en consideración, así:

“ARTICULO 5o. Se 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. Son acciones conducentes a la obtención de soluciones de vivienda, entre otras, las siguientes:

- Construcción o adquisición de vivienda;

- Construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda para el desarrollo progresivo;
- Adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo;
- Adquisición de terrenos destinados a vivienda;
- Adquisición de materiales de construcción;
- Mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda;
- Habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda.”

“ARTICULO 6o. Establéese el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley. La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios”.

“ARTICULO 9o. Los subsidios se otorgarán para facilitar las soluciones de vivienda propuesta por el beneficiario, pero si ella forma parte de un conjunto o de un plan de soluciones éstas deberán cumplir las condiciones y especificaciones que señale la autoridad competente, después de evaluar sus características sanitarias, técnicas y económicas”.

La Ley 388 (1997), que modificó la primera Ley de Reforma Urbana y la Ley 3ª (1991), en su capítulo destinado para la vivienda de interés social, pretende de manera alguna reglar lo que corresponde con el uso del suelo y los elementos prioritarios que se deben considerar para el desarrollo de estos programas de vivienda, por ende es necesario presentar los siguiente conceptos, así:

“ARTICULO 91. Concepto de vivienda de interés social. El artículo 44 de la Ley 9ª (1989), quedará así: Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen 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 teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

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.”

“ARTICULO 92. Planes de ordenamiento y programas de vivienda de interés social. Los municipios y distritos determinarán sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente.

En todo caso al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen determinarán porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social. Igual previsión habrán de contener los planes parciales para programas de renovación urbana. Lo anterior, sin perjuicio de que este tipo de programas se localicen en otras zonas de la ciudad, de acuerdo con las normas generales sobre usos del suelo.”

“ARTICULO 96. Otorgantes del subsidio. Artículo corregido mediante fe de erratas contenida en el Diario Oficial No. 43.127 del 12 de septiembre de 1997, el texto corregido es el siguiente:

Son otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda, además de las entidades definidas en la Ley 3ª (1991) y sus decretos reglamentarios, las instituciones públicas constituidas en las entidades territoriales y sus institutos descentralizados

establecidos conforme a la ley y cuyo objetivo sea el apoyo a la vivienda de interés social en todas sus formas, tanto para las zonas rurales como urbanas.”

Posteriormente en Colombia se presentó la crisis del sistema de financiación para la adquisición de vivienda, el cual es nuestro concepto es uno de los problemas mayores, que debido a su complejidad y amplitud es merecedor de otro análisis y estudio, para el cumplimiento del derecho a la vivienda. Es entonces como en la ley 546 (1999) por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda. Sin embargo, en lo referente con el tema que nos ocupa es importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

ARTICULO 1o. Ámbito de aplicación de la ley. Esta ley establece las normas generales y señala los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor y para determinar condiciones especiales para la vivienda de interés social urbana y rural. (...).”

ARTICULO 2o. Objetivos y criterios de la presente ley. El Gobierno Nacional regulará el sistema especializado de financiación de vivienda de largo plazo para fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna, de conformidad con los siguientes objetivos y criterios:

1. Proteger el patrimonio de las familias representado en vivienda.
2. Proteger y fomentar el ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda, manteniendo la confianza del público en los instrumentos de captación y en los establecimientos de crédito emisores de los mismos.
3. Proteger a los usuarios de los créditos de vivienda.
4. Propender por el desarrollo de mecanismos eficientes de financiación de vivienda a largo plazo.
5. Velar para que el otorgamiento de los créditos y su atención consulten la capacidad de pago de los deudores.
6. Facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad y transparencia.
7. Promover la construcción de vivienda en condiciones financieras que hagan asequible la vivienda a un mayor número de familias.
8. Priorizar los programas y soluciones de vivienda de las zonas afectadas por desastres naturales y actos terroristas.

ARTICULO 3o. Unidad de valor real (UVR). Apartes tachados inexequibles La Unidad de Valor Real (UVR) es una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor certificada por el DANE, cuyo valor se calculará de conformidad con la metodología que establezca el Consejo de Política Económica y Social, CONPES, si en CONPES llegare a modificar la metodología de cálculo de la UVR, esta modificación no afectará los contratos ya suscritos, ni los bonos hipotecarios o títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria de vivienda ya colocados en el mercado.

El Gobierno Nacional determinará la equivalencia entre UVR y la Unidad de Poder Adquisición Constante, UPAC, así como el régimen de transición de la UPAC a la UVR”.

ARTICULO 33. Beneficiarios del subsidio. Los beneficiarios de subsidio de vivienda que habiendo perdido la misma por imposibilidad de pago, podrán obtener de nuevo el subsidio de vivienda por una sola vez más y previa solicitud a las instituciones encargadas de su asignación. (...).”

ARTICULO 34. Aplicación a los créditos para financiación de vivienda de interés social. Lo dispuesto en la presente ley será aplicable a los créditos para construcción y financiación de vivienda de interés social en lo que no contradiga

sus disposiciones especiales. Para efectos de la presente ley, se entenderá por vivienda de interés social la que cumpla los requisitos establecidos por la legislación vigente en esta materia (...).”

4.2.2 Noción, objetivos y fundamentos.

Vistos los aspectos normativos de carácter general, es importante ahora presentar las definiciones que corresponden a las actividades del subsidio de vivienda de interés social que despliegan las Cajas de Compensación familiar, así:

El Decreto 975 de 2004, que reglamenta parcialmente las Leyes 49 de (1990), 3 de (1991), 388 (1997), 546 (1999), 789 (2002) y 812 (2003) en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, nos indica de donde provienen los recursos de los subsidios que otorgan las Cajas de compensación, en el Art. 54 y siguientes establece: “ARTÍCULO 54. Aportes de los fondos para el subsidio familiar de vivienda de interés social. Artículo modificado por el artículo 6 del Decreto 3169 de 2004. El nuevo texto es el siguiente: Los aportes de recursos parafiscales que constituyan los Fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, Fovis, responderán como mínimo a los porcentajes establecidos en las normas vigentes.

En la respectiva solicitud de autorización de constitución de los Fondos, o en aquella presentada para el incremento de los aportes, se deberá hacer explícito el porcentaje de aporte el cual no podrá variar durante la respectiva vigencia anual de recaudo del aporte.

En el precitado artículo se responde y se despeja la pregunta ¿de donde provienen los recursos del subsidio de las Cajas de Compensación?; igualmente y a partir de allí se establece que la administración de estos fondos y su patrimonio son manejados por cada una de estas entidades. Entonces se podría pensar que existe una aparente autonomía en el uso y manejo de estos recursos, sin embargo es preciso tener en cuenta aspectos como los siguientes, del mismo decreto:

“ARTÍCULO 57. Apropiación de los recursos de los Fovis. La Superintendencia de Subsidio Familiar expedirá todos los años, a más tardar el treinta y uno (31) de enero, las certificaciones correspondientes al cuociente nacional y a los cuocientes particulares y fijará mediante resolución, el porcentaje que le corresponda aportar mensualmente a cada una de las Cajas de Compensación Familiar con destino a su Fondo.

Las Cajas de Compensación Familiar apropiarán, dentro de los primeros diez días (10) calendario de cada mes, los recursos para sus respectivos Fovis

con destino al Subsidio Familiar de Vivienda, aplicando a los recaudos del mes anterior los porcentajes señalados para cada Caja, según lo indicado en la resolución de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Las Cajas de Compensación Familiar depositarán a más tardar el día doce (12) de cada mes, los aportes del Fondo correspondientes al Subsidio Familiar de Vivienda, en inversiones líquidas en entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.”

“ARTÍCULO 58. Recursos de los Fovis para el subsidio familiar de vivienda de interés social. Los recursos de los Fondos destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social estarán constituidos por:

- A. Las transferencias mensuales que realice la Caja de Compensación Familiar, de acuerdo con los porcentajes sobre los aportes parafiscales establecidos para cada caso y destinados al Subsidio Familiar de Vivienda;
- B. El capital y los intereses de las inversiones realizadas con recursos de los Fondos para Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social;
- C. Los recursos provenientes de:

1. La recuperación de la inversión en los proyectos de vivienda cuya construcción haya sido contratada por la respectiva Caja, con recursos del Fondo.
 2. Los ingresos recibidos por concepto de venta de terrenos adquiridos con recursos de los Fondos, para la construcción de proyectos de vivienda de interés social.
 3. Los ingresos recibidos por concepto de venta de proyectos de vivienda de interés social adquiridos por las Cajas de Compensación Familiar con recursos de los Fondos.
 4. La recuperación de las financiaciones de proyectos de vivienda de interés social, con recursos del Fondo.
 5. La recuperación de cartera hipotecaria y microcrédito inmobiliario que hayan sido originados con recursos de los Fovis;
- D. Los rendimientos financieros de los recursos del Fondo colocados en proyectos para promoción de oferta.

PARÁGRAFO. Los recursos de los Fovis para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, se invertirán en valores de alta liquidez, en entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, asegurando que su rendimiento sea como mínimo el promedio de interés de los últimos 12 meses.”

El Art. 2, de la norma precitada, nos trae una serie de definiciones para ampliar lo que es en esencia el subsidio de vivienda como aquel elemento que pueda considerarse como parte de la financiación de una solución de vivienda, a quienes está orientado el subsidio, cuales son las entidades que pueden realizar actividades dentro del sistema del subsidio de vivienda de interés social, los actores de este tipo de política, las diferentes modalidades de subsidio, y otras definiciones que se integran la posibilidad y perspectiva para satisfacer esa necesidad básica a través de una entidad que hace parte del sistema de seguridad social en Colombia.

“ARTÍCULO 2o. Definiciones. Para los efectos del presente Decreto se adoptan las siguientes definiciones:

1. Subsidio Familiar de Vivienda. El Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este Decreto es un aporte estatal en dinero, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de este, que constituye un complemento de su ahorro, para facilitarle la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social.
2. Plan de Vivienda. Es el conjunto de cinco (5) o más soluciones de vivienda de interés social subsidiable, dentro de las modalidades de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento, desarrollados por oferentes que

cumplan con las normas legales vigentes para la construcción y enajenación de vivienda.

En los casos de construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, las soluciones pueden ser nucleadas o dispersas, objeto de una o varias licencias de construcción.

Cuando la disponibilidad de recursos del Presupuesto Nacional para la asignación en cada departamento o los recursos del Fovis de la Caja de Compensación Familiar sea menor al equivalente a cinco (5) subsidios familiares de vivienda, no se tendrá en cuenta el límite en el número de viviendas aquí establecido.

Soluciones de vivienda. Se 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. El Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social de que trata este decreto se podrá aplicar a planes de vivienda nueva, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda.

Como definición del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural se indica que “El subsidio familiar de vivienda de que trata este decreto es un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario, con el objeto de facilitarle una vivienda de interés social rural, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley y este decreto. También constituye subsidio familiar de vivienda de interés social rural el aporte proveniente de los recursos parafiscales administrados por las Cajas de Compensación Familiar que con los mismos fines se entrega a los trabajadores afiliados a estas entidades que habiten en suelo rural, de conformidad con las normas legales vigentes. El subsidio es restituible en los términos establecidos en la Ley 3ª (1991) y sus reglamentos o en las normas que la modifiquen o sustituyan” (...).”

El monto de los recursos de las Cajas de Compensación de conformidad con el art. 22 inciso 2, para vivienda de interés social rural será otorgado en su totalidad en cada vigencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 68 de la Ley 49 (1990) y el Decreto 975 (2004) o la norma que lo modifique o adicione. El representante legal de cada Caja de Compensación Familiar deberá establecer las fechas de postulación de acuerdo con los recursos disponibles y la demanda existente e informarlo a la Superintendencia del Subsidio Familiar.

4.3 Entidades que participan de la política de vivienda de interés social en Colombia

Ha sido esta participación una constante evolución y sobretodo lo más difícil ha sido la adaptación a la numerosa gama de normas que se han adoptado sobre el tema. Nuestros gobernantes no han adoptado una seria continuidad y esta se torna difusa entre gobierno y gobierno.

Nuestro principal actor y por el tema dentro del sistema de seguridad social podremos señalar que las CCF son las principales entidades privadas que participan del sistema de SFV, y como tal, las únicas que junto con el FNV (EX-INURBE), desarrollan todo el proceso de postulación, asignación y pago del subsidio a la vivienda.

Creadas en 1954 con el objetivo de proveer servicios sociales y subsidios familiares a trabajadores de empresas asociadas, sus servicios sociales se han expandido considerablemente y, desde 1990, incluyen el financiamiento del SFV. Su base original de ingresos proviene de un aporte patronal equivalente al 4% de la nómina de las empresas asociadas. Este aporte, que hoy alcanza aproximadamente US\$500 millones para el total de 55 Cajas en el país, se ha venido ampliando cada año con ingresos adicionales, principalmente de negocios

conexos en salud, educación y mercados. Dependiendo del tamaño de la Caja, éstas dedican entre el 5% y el 27% al financiamiento del SFV.

No obstante es importante resaltar que las cajas de compensación familiar han experimentado al menos tres etapas, una inicial o de crecimiento a partir de la iniciativa entre empleadores y trabajadores, una segunda de consolidación y creciente regulación estatal y una tercera de perspectiva de mayor apertura y competitividad a partir de la reforma laboral contenida en la Ley 789/2002. (Cendex, 2003, p. 52)

Ahora bien la naturaleza, organización y supervisión de las Cajas de Compensación Familiar se desarrolla, inicialmente de conformidad con lo establecido en las sentencias : T-202 de 2002, T-1328 de 2000 y C-1173 del 2001 y sentencia No 32 del 19 de marzo de 1987 de la H. Corte suprema de Justicia, las CCF se definen como entes jurídicos de naturaleza especialísima, que hoy cumplen actividades adicionales a las descritas en la Ley 21 (1982), definidas en la Ley 100 (1993) y en la Ley 789 (2002).

Capítulo 5

5. Resultados, Conclusiones y Recomendaciones.

5.1 Resultados

Según el Dane 2010, en Colombia hay un total de 12.3 millones de hogares, de los cuales 9,6 millones habitan en zonas urbanas y 2,6 millones se encuentran en el área rural del país. Del total de hogares, 2,8 millones de hogares, no son propietarios de vivienda y tienen ingresos inferiores a 1,5 SMMLV, lo cual limita la posibilidad de acceder a recursos de crédito con entidades financieras y de igual manera no se encuentran en capacidad de generar el cierre financiero vía ahorro.

Debido a la escasa posibilidad de acceso a crédito y por la poca capacidad de ahorro, los subsidios bajo las condiciones en que se venían otorgando hasta 2011, terminaban siendo insuficientes para completar el cierre financiero para adquirir una vivienda dirigida a los hogares de bajos ingresos, impidiendo el acceso efectivo a una solución habitacional. Por lo anterior se expide la ley 1537, cuyo artículo 6 estableció la posibilidad que FONVIVIENDA pueda construir patrimonios autónomos a los cuales se transfieran los recursos del SFV y los de las entidades territoriales para su ejecución.

Durante las dos últimas décadas Colombia ha logrado grandes progresos o avances, respecto del mejoramiento de las condiciones de vivienda, pero aun, estos avances no son suficientes, teniendo en cuenta que cada año aumenta también los números de hogares que requieren de una solución habitacional, es decir, sigue siendo alto el porcentaje de hogares que presentan deficiencias en la materia.

A continuación se relacionan algunos resultados arrojados del análisis del déficit de vivienda en Colombia, otros respecto del mejoramiento en los últimos años y algunas proyecciones que tiene el plan del gobierno actual.

Para el periodo 2005 al 2009, la dinámica de la vivienda según los resultados no fue una de las prioridades dentro de las políticas públicas del gobierno de turno, pues esta respondió solo en un 50% al total de la demanda de solución habitacional para la época en Colombia, confirmando esto aún más el déficit habitacional de los hogares colombianos, de este 50% atendido, el 80% estuvo dirigido hacia el segmento no VIS, en tanto que para el segmento más necesitado, los hogares más pobres solo de atendió o se destinaron recursos para la solución habitacional en un preocupante 20%., durante el periodo 2006 a 2010 se construyeron en Colombia 563.000 viviendas.

Durante el 2013 y 2014 se han logrado acciones importantes para el éxito del cumplimiento de las metas trazadas.

La política pública de vivienda hace parte de la estrategia de “ciudades amables”, la cual plantea procesos de urbanización que contempla la solución de agua potable y saneamiento, el desarrollo del sistema de movilidad articulada al ordenamiento territorial, y la superación de condiciones de calamidad pública ocasionada por la ola invernal de los años 2010 y 2011, con el fin de lograr un mejor equilibrio regional.

Partiendo del déficit habitacional existe (1.4 millones de hogares) y de las precarias condiciones de vivienda (2,5 millones de hogares), el gobierno estableció como meta para el cuatrienio 201 -2014 la iniciación de construcción de un millón de viviendas nuevas tipo VIS, con el propósito de lograr las metas

establecidas se contemplaron dos estrategias básicas; una orientada a la sostenibilidad urbana y la otra al fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda.

La primera está orientada a la mejora de procesos de renovación urbana y ordenamiento territorial; y la segunda contempla instrumentos focalizadas en la promoción de la oferta de vivienda, tales como una mejor política de mercado de capitales relacionados con este sector, la actualización catastral y retomar el marco legal para la generación de macro proyectos de vivienda; por parte de la demanda los instrumentos se focalizan en el fortalecimiento del sistema de financiación de vivienda, un ajuste al esquema de garantías y en asegurar el incremento de recursos destinados a subsidios para compra o mejora de vivienda por parte de la población más vulnerable.

Con este propósito el Plan Nacional de Desarrollo “prosperidad para todos” se establecen las metas a cumplir, en este cuadro se aprecian las metas fijadas para el periodo 2010 – 2014 por el Plan Nacional de Desarrollo, el cual hace una clasificación de las viviendas VIS, aquellas iniciadas con apoyo de FONVIVIENDA y aquellas iniciadas con apoyo de las Cajas de Compensación Familiar. De igual manera muestra el No. De viviendas iniciadas por líneas de créditos hipotecarios. En este cuadro se puede apreciar el crecimiento acorde a las metas propuestas sobre todo en la construcción de vivienda VIS nueva, para cumplir con la meta de un millón en total, se evidencia aquí el papel que juega Fonvivienda y las Cajas de Compensación con el apoyo de subsidios. Es importante resaltar el crecimiento en las cifras de créditos desembolsados para la adquisición de vivienda por líneas de crédito hipotecario.

La generación de suelos y las viviendas iniciadas a través de macro-proyectos son ítems que a 2010 que no contaban con una base y que al año 2014 muestran unos resultados bastante representativos, así como el número de predios urbanizados las cuales se encuentran contenidas en la gráfica. (Ver Cuadro No.1).

En el Fondo Nacional de Vivienda se destinan los recursos para la consolidación de las metas relacionadas con la oferta y demanda de vivienda, con el fin de alcanzar la meta de un millón de viviendas establecido en el presente Plan Nacional de Desarrollo. FONVIVIENDA como parte de los instrumentos para cumplir con estas metas, ha establecido diferentes bolsas de asignación de acuerdo a la población objetivo, a través de las cuales se distribuyen los recursos. En este sentido, FONVIVIENDA ha firmado convenios con las caja de compensación familiar a través del denominado CAVIS-UT, CON EL OBJETO DE CELEBRAR con el fin de celebrar contratos de encargo de gestión operativa para la asignación de los subsidios familiares de vivienda otorgados por el gobierno nacional.

Como se puede observar en el cuadro No.2. La apropiación presupuestal para la vigencia 2013, donde FONVIVIENDA establece unos proyectos a través de los cuales canaliza los recursos que se asignan a través de las diferentes bolsas de subsidio familiar de vivienda, en sus diversas modalidades. Para la vigencia 2013 se tiene previsto una inversión \$1.3 billones de pesos para cumplir con las metas establecidas. En este cuadro se aprecia que los recursos con mayor apropiación, están destinados al subsidio familiar de vivienda y en subsidios para la atención a la población desplazada, guardando esto una directa correspondencia con las metas y los objetivos propuestos por el Gobierno Nacional en la política de vivienda. (Ver cuadro No. 2).

Las metas establecidas para la vigencia 2013 tienen como principal actividad el resultado, las resoluciones de asignación de subsidios familiares de vivienda, que se realizó a través de las diferentes bolsas de asignación, sin embargo, es importante que la asignación de subsidios no garantiza la solución efectiva de vivienda en la vigencia correspondiente, ni el fenómeno de la construcción de vivienda, ya que muchos de los subsidios se asignan en una vigencia y su desembolso se realiza en una posterior y en algunos casos se genera la caducidad del subsidio.

Algunos avances en las metas Plan Nacional de Desarrollo 201 – 2014, se muestran en la tabla No. 3. Que tiene relación con la función que desarrolla el Fondo Nacional de Vivienda, en este cuadro se evidencia el avance durante la vigencia 2013 y el avance del cuatrienio de las diferentes metas donde tiene competencia el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Es la información que de manera más clara nos muestra los avances de la política de vivienda, nos muestra el % ejecutado durante el periodo, en el cual se aprecian porcentajes representativos en ítems como el total de viviendas iniciadas, que a 2013 muestra un avance del 52%, programas de renovación urbana con un 75%, esta es una labor que se ha desarrollado en conjunto con las alcaldías, las cuales en muchos casos han dispuesto de una política local articulada con la del Gobierno central, para de esta manera dar cumplimiento al presupuesto fijado por el actual presidente. Otra cifra representativa en la gráfica es la de macro-proyectos de vivienda en ejecución con un indicador del 44%. Esta es un albor en la cual tienen gran participación las Cajas de Compensación Familiar. (Ver Cuadro No. 3).

Se presenta aquí un nuevo indicador en las metas del Plan Nacional de Desarrollo, “número de viviendas asignadas en el programa de las 100.000 viviendas en los municipios del Plan Nacional de Consolidación”, en concordancia

con la expedición de la ley 1537 de 2012 y el decreto 1921 de 2012, con el cual se busca de igual forma alcanzar la meta del millón de viviendas establecido por el actual gobierno.

En relación con los diferentes indicadores, la “iniciación de VIS con el apoyo de FONVIVIENDA”, según información consolidada en el SISMEG el indicador mide, por una parte el número de subsidios pagados contra escritura más el número de subsidios con giro anticipado a fiducias contra acta de inicios de proyectos, de los subsidios asignados por FONVIVIENDA a sus beneficiarios, sin embargo, como ya se ha mencionado no es clara la información sobre cómo se cuantifican los subsidios para reportar el cumplimiento de la meta, por una parte el rezago en el desembolso, y por otra porque durante la vigencia no genera de manera efectiva la solución de vivienda para los beneficiarios y en algunos casos no se da la solución de vivienda en el largo plazo.

Esta situación presenta también en el caso de las viviendas iniciadas a través de macro-proyectos, ya que estas se contemplan dentro de las bolsas de asignación (que hacen parte del indicador (iniciación de VIS con apoyo de FONVIVIENDA “) y a su vez dentro de las viviendas iniciadas por macro-proyectos.

Los recursos del subsidio familiar de vivienda SFV tienen como fuente de financiación, los recursos de la Nación, para el periodo 2010 – 2014, el proyecto apropio recursos por un monto de \$5.5 billones. Como se puede apreciar en el cuadro No. 4. En este se refleja la apropiación de recursos año por año y el ejecutado durante el periodo 2010 – 2014. Se evidencia en esta grafica el papel que han jugado Las Cajas de Compensación Familiar, las cuales muestran un

gran crecimiento en lo ejecutado a lo largo del cuatrienio, tanto en millones de pesos como en el No. De viviendas subsidiadas. (ver cuadro No.4).

A 31 de diciembre de 2014 se asignaron un total de 35.271 subsidios familiares de vivienda en especie, de los cuales, más de 11 mil fueron entregadas por la línea de extrema pobreza.

Para ello se llevó a cabo un proceso de verificación de cumplimiento de las condiciones de los beneficiarios y potencialmente beneficiarios.

De igual manera se implementaron esquemas para la obtención de las viviendas que posteriormente serán transferidas a los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie: compra de vivienda al sector privado, selección de constructores para desarrollar los proyectos en lotes apartados por entidades públicas y convenios interadministrativos para la adquisición de vivienda.

El Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, adelanto un proceso de selección regulado por el derecho privado, tendiente a seleccionar la sociedad fiduciaria con la que se celebran los contratos de fiducia mercantil, esto para la ejecución de los planes de vivienda gratuita.

Algunos de los logros y metas del proyecto, se sintetizan en las siguientes cifras: para el periodo agosto 2010 – diciembre 2014 FONVIVIENDA ha asignado un total de 123.582 subsidios con una inversión aproximada de más de 3,4 billones de pesos. Durante el 2014 se asignaron un total de 38.675 subsidios, de los cuales 2.948 hacen referencia a este proyecto por cuanto la mayor cantidad de subsidios asignados durante el 2014 hacen referencia a la vivienda gratuita (35.727), de estos 35.727 de vivienda gratuita, 22.652 fueron asignados a desplazados y el resto a ola invernal (2000) y extrema pobreza (11.076).

Para el mismo periodo, el conjunto de entidades del sector VIS (CCF, CPVM y Banco Agrario) han financiado 292.395 soluciones con una inversión de \$3.8 billones. Durante el 2014 estas entidades alcanzaron 65.098 subsidios asignados con una inversión de \$936.193 millones de pesos. (Ver cuadro No 5).

Pero cuál ha sido el papel de las Cajas de Compensación Familiar, como sección dentro del derecho a la Seguridad Social?, cuales has sido los resultados en los cuales están han tenido participación?

Indudablemente como se ha mencionado a lo largo de este documento, el rol que juegan las Cajas de Compensación Familiar ha sido fundamental, la intervención de estas ha sido hasta el momento trascendental para el logro en los avances de reducción del déficit habitacional., veamos:

Durante el periodo 1,991 a 2010 los fondos de vivienda de interés social (FOVIS) han entregado 630.000 subsidios, tan solo en el año 2010 las CCF asignaron por FOVIS 44.600 subsidios dirigidos hacia el segmento VIS, este número de subsidios asciende a un valor de \$462.775 millones de pesos. Para el mismo periodo las CCF otorgaron 31.596 subsidios por valor de \$384.703 millones de pesos, estos fueron entregados a través de convenios como las CAVIS.

Dentro del desarrollo de la política de vivienda del Gobierno actual, al que ha denominado “La Locomotora”, las Cajas de Compensación Familiar seguirán con su importante participación, según datos, la política del presidente Santos aspira a la construcción de un millón de viviendas, sin lugar a dudas una de las metas más ambiciosas respecto del tema de solución de vivienda en Colombia.

De este millón de viviendas, 650 .000 serán viviendas de interés social, 100.000 viviendas estarán dirigidas a los hogares más pobres, es decir son soluciones de vivienda VIP. El porcentaje restante tendrán un valor superior a los \$72 millones de pesos. Dentro de los grandes cambios que ha contemplado el Gobierno para cumplir con esta meta, está el del incremento al porcentaje de subsidios de vivienda, el cual pasará al billón de pesos anual, los cuales otorgaran las Cajas de Compensación Familiar, a través del otorgamiento directo y a través de convenios o el desarrollo de macro-proyectos.

Es de aclarar que la participación de la Cajas de Compensación Familiar, se ha extendido a otras áreas de la política general, es así como han empezado a intervenir en la gerencia de proyectos de gran escala, esto gracias a la experiencia en el desarrollo de programas de vivienda y promoción de los mismos, esto indudablemente ha preparado a las Cajas de Compensación familiar para contribuir a la consecución de las metas referentes a la reducción del déficit habitacional.

Por otra parte Las Cajas de Compensación Familiar, han atendido a población no afiliada, como desplazados por la violencia y víctimas del conflicto armado, esto ha contribuido en gran manera a mantener un equilibrio regional en la distribución del subsidio y por ende lograr una mayor eficiencia en el procesos de postulación al otorgamiento de estos, es así como, desde el 2003 a la fecha, las Cajas de Compensación Familiar han entregado 294.334 subsidios a población no afiliada, este No. De subsidios asciende a \$2.2 billones de pesos.

Quizás uno de los logros más importantes y relevantes que han tenido Las Cajas de Compensación Familiar, dentro de la operación del otorgamiento del subsidio familiar de vivienda de interés social, SFV, ha sido, el de haber logrado

una mayor transparencia en los procesos y el haber contribuido a la consolidación de un sistema de información adecuado, que aporte al mejoramiento de todos los aspectos de la política de vivienda en Colombia.

5.2 Conclusiones.

De conformidad con el estudio realizado, sobre el derecho a la vivienda en el sistema de seguridad social en Colombia, se pudo concluir que en el área de la seguridad social, quizás son las únicas entidades que podrían alcanzar la administración total de la seguridad social integral frente a una sociedad que requiere de la presencia de entidades comprometidas en la gestión de temas sociales, principalmente en el desarrollo de una política de vivienda.

Gracias a que sus niveles de eficiencia son importantes en el contexto Nacional, se han convertido en modelo de la administración, gerencia de sus recursos y proporcionan una de las mayores satisfacciones en el tema de la vivienda de interés social, en modelos que han desarrollado para optimizar el acceso de las familias para la consecución de una vivienda digna y adecuada.

De ahí que se observa que con su dinamismo, las Cajas de Compensación familiar, han desarrollado a través de su organización y administración, aunque como se dijo, únicamente para sus afiliados, una garantía de seriedad y de posibilidad para que la población con ingresos de menos de (2) salarios puedan satisfacer el derecho a una vivienda, a través de los subsidios que las Cajas de Compensación adjudican. Sin embargo hoy por hoy también están adelantando actividades, en relación con el derecho a la vivienda, para población no afiliada.

Los principios de la seguridad social, como la solidaridad y la compensación, que desarrollan estas entidades, logran dar cumplimiento a varias políticas, principios y valores planteados por los organismos supranacionales y por los convenios que el Estado Colombiano ha suscrito y cuyo cumplimiento se logra a través de ellas. A pesar de los diferentes cuestionamientos y consideraciones que se realicen, sobretudo en la cantidad de recursos que manejan, son las entidades que por sus resultados han logrado un impacto considerable en la satisfacción del derecho a la vivienda.

La ausencia de crédito complementario le impide al Estado tener una política de vivienda social de mayor impacto. No obstante la importancia del subsidio de vivienda que se otorga a través de las CCF, consideramos que su aporte es significativo, pero también se observa la carencia y la falta de coherencia entre el sistema de financiación de vivienda y la política pública en la materia. Razón por la cual a pesar de la eficiencia de estas entidades también se nota la ausencia de un equilibrado sistema de financiación, originando esto un evidente traspié en la consecución de este derecho.

Dadas las apreciaciones sobre la realidad del sector de la vivienda, se considera urgente la necesidad de dar una mirada a la problemática social concreta de las comunidades atendidas, y enfrentar el reto del desarrollo urbano y la construcción de vivienda social desde una mirada integral, que implica observar todos los procesos políticos y económicos asociados a la construcción de la vivienda popular, porque cada una de nuestras acciones es la respuesta a un problema concreto.

Aunque en la última década se han presentado avances en la satisfacción del derecho a la vivienda, es preocupante los altos índices de déficit habitacional que se presentan en Colombia y máxime en familias de bajos ingresos.

Si bien los dos últimos Gobiernos han definido políticas públicas de vivienda y estas han contado con el apoyo del sistema de la seguridad social a través de las cajas de compensación familiar, es importante resaltar, que esas soluciones de vivienda no se ajustan a las condiciones mandadas tanto por el Derecho Internacional como la normatividad constitucional, la cual hace referencia a una vivienda digna, es decir estos proyectos de vivienda deben desarrollasen bajo el concepto de hábitat, el cual considera que una vivienda digna y adecuada debe contar con unas condiciones de entorno y contorno.

Es pertinente y necesario resaltar que las políticas de vivienda de los Gobiernos de turno, han sido definidas y establecidas con unos objetivos muy diferentes al de satisfacer de manera efectiva una necesidad básica, como lo es el derecho a la vivienda, pues estas han sido solo le desarrollo de satisfacer necesidades de algunos grupos de presión como el sector financiera y las constructoras particulares, las cuales in lugar a dudas han sido los grandes beneficiarios en el desarrollo de esta políticas.

Dentro del análisis del sistema de vivienda de interés social en Colombia, cabe anotar la ausencia de exigibilidad por parte del estado de la función social de la tierra a los grandes terratenientes de este país, en ese orden de ideas se han desarrollado proyectos en zonas de alto riesgo y zonas marginales que no cuentan con los mínimos estándares de una vivienda adecuada y digna.

A pesar de que el Gobierno se ha preocupado por ejecutar la política Pública de vivienda, esta no cumple con los objetivos como el mandato constitucional de una vivienda digna y tampoco cumple con los niveles de integralidad tanto en el desarrollo de la vivienda como en la participación de todos los órganos del Estado, es decir no se presenta una armonía entre el Gobierno central y el Gobierno departamental y municipal.

Por lo anterior se presenta una propuesta, como reto del sector de las Cajas de Compensación familiar que a continuación se relacionan:

1. Continuar las alianzas estratégicas con constructores, autoridades departamentales, municipales, distritales, proveedores de materiales, sector financiero, para impulsar proyectos masivos de vivienda, buscando un entorno competitivo y recursivo para las comunidades.
2. La atención a la demanda de la vivienda económica es cada vez más deficiente, si se tiene en cuenta que las soluciones de vivienda social se ofertan con espacios y especificaciones inaceptables.

3. El problema habitacional tiene su causa en la carencia de ingreso, en la pobreza de la población. Esto plantea la necesidad de crear estrategias para la generación de empleo y, lo más importante, la continuidad laboral.
4. Los factores más importantes que influyen en la problemática de la vivienda son; la tierra, las normas territoriales, la construcción y la financiación.
5. Si no miramos la demanda de vivienda desde la óptica del ahorro, subsidio y crédito, seguiremos desconociendo la realidad del mercado, seguiremos perdiendo efectividad en la asignación de los subsidios y seguiremos desaprovechando recursos y tiempo vitales para la reactivación de la economía, de la actividad de la construcción, de la generación de empleo y de la lucha contra la pobreza.
6. Los Planes Nacionales de Desarrollo incluyen prioritariamente la vivienda como estrategia para el déficit habitacional, sin embargo los recursos proyectados no contemplan los nuevos hogares que se forman anualmente y por consiguiente los recursos quedan rezagados y no se logra un impacto para contrarrestar las necesidades habitacionales.
7. La política pública del actual gobierno (Juan Manuel Santos), ha sido trascendental en la historia del derecho a la vivienda en Colombia, como se puede apreciar a lo largo del trabajo, es una política nunca antes vista, la construcción y otorgamiento de vivienda totalmente gratis a un cierto sector de la población; sin embargo, es pertinente acotar, que aunque no se ha cumplido con la totalidad de la ejecución de la política, hasta lo desarrollado hoy en día, se han logrado evidenciar algunos factores o elementos tales como: la falta de voluntad, por parte de los anteriores gobiernos, para establecer y desarrollar una verdadera política de vivienda. La no articulación de los gobiernos locales con el gobierno nacional, para el cumplimiento efectivo y eficaz de esta política de vivienda, la no aplicabilidad de factores de infraestructura dentro de la construcción de

vivienda adecuada y entre otras más, la falta de una mayor regulación para el otorgamiento de vivienda a la población, en el sentido que este beneficio llegue a la población que realmente siente y tiene la necesidad de satisfacer este derecho.

Presentado el anterior estudio, podemos referenciar que las Cajas de Compensación Familiar en este momento son tal vez el actor más importante que existe en el País en relación con el desarrollo de programas de vivienda para la población de menos recursos, porque atienden de un lado a la población que está afiliada a las Cajas, con sus propios recursos, otorgando subsidio para vivienda de interés social, sector en el que han hecho un aporte invaluable al desarrollo de esta actividad desde el año 1991 en que aparecieron, otorgando subsidios. Lo cual ha permitido que un número significativo de familias hayan logrado satisfacer su derecho a la vivienda, a través de un subsidio.

5.3 Recomendaciones.

Dadas las importantes funciones y actividades que están desarrollando, consideramos que se debe realizar un fortalecimiento en la administración y manejo de los subsidios de vivienda, con un acompañamiento justo del sistema de financiación, pero al mismo tiempo con el control, vigilancia y supervisión de esta actividad. Manteniendo su distanciamiento de una posible mala administración y por el contrario debe orientarse hacia un aprovechamiento de la imagen que estas tienen por quienes detentan el poder económico y político.

Como recomendación podría considerarse que un porcentaje de los recursos del FOVIS que manejan las CCF, sea orientado a satisfacer las

necesidades de la población vulnerable, es decir de los desplazados y las víctimas por atentados terroristas y soldados pensionados por la Guerra.

Como uno de los componentes de una solución de vivienda de interés social es la financiación con recursos del subsidio, pero adicionalmente también es necesaria la participación con recursos de las familias, ya sean de ahorro, cesantías o créditos complementarios, es decir que para el verdadero acceso, es necesario de los recursos del crédito hipotecario. Por ende valdría la pena tener en consideración que en los procesos de postulación se pueda incorporar paralelamente el proceso de crédito hipotecario, disminuyendo el tiempo y la documentación que se requiere para el trámite.

Adicionalmente se podría facilitar a las Cajas de Compensación Familiar desarrollar otros programas de vivienda para sus afiliados que no hayan sido beneficiarios del subsidio de vivienda, aprovechando lo dispuesto en forma general en la Ley 21 de 1982, es decir, con recursos diferentes al FOVIS. Entre estos servicios, además del crédito subsidiado de vivienda que ya se realiza por varias Cajas, explorar programas de construcción de vivienda para dar en arrendamiento, apoyo para mejoramiento de vivienda a los trabajadores beneficiarios del subsidio familiar, asesorías, materiales, etc.

Sin embargo no hay que desconocer que la realidad y el problema social está en aumento y existe un déficit de vivienda, especialmente para las familias de escasos recursos, que este sigue en incremento y seguramente se requerirán mayores esfuerzos fiscales para que un mayor número de familias colombianas obtengan una vivienda digna.

El esquema del subsidio para acceder a la propiedad de la vivienda seguirá siendo una propuesta novedosa y, tal vez, la única solución para las familias, pero no debemos dejar de explorar fórmulas que permitan el goce de una vivienda digna, independientemente de la propiedad. Ante un déficit notable de vivienda, deben existir alternativas que estimulen el ahorro y permitan a futuro pasar de la tenencia a la propiedad.

En términos generales el sistema de seguridad social, no debe abordar solamente los aspectos de la Ley 100 de 1993, sino también, y en este caso particular, en aras de la satisfacción del Derecho a la Vivienda, exige y requiere de normas coherentes, disposiciones claras y permanentes, capaces de aglutinar los esfuerzos y los recursos del Gobierno en todos sus niveles, del sector financiero, del sector privado, del sector de la construcción, del sector solidario y, por supuesto de las Cajas de Compensación Familiar.

ANEXOS

Cuadro No.1 Metas Sector Vivienda Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014

INDICADOR	LINEA DE BASE 2010	META 2014
Total de Viviendas Iniciadas	560.300 viviendas	1.000.000
A- Vivienda VIS iniciadas	258.000	650.000
A- Iniciación de VIS con apoyo de FONVIVIENDA	76.520	243.437
B- Iniciación de VIS apoyo de Cajas de Comp.	117.196	200.990
Créditos hipotecarios desembolsados totales	376.913	780.000 créditos
A- Créditos desembolsados por el FNA. V. nueva	64.480	254.920
B- Créditos desembolsados para vivienda nueva	208.910	420.000
Generación de Suelo	ND	7.000 has
Macro-proyectos de vivienda y/o PIDUS ejecución	10	27
Viviendas iniciadas por macro-proyectos	ND	99.926
Programas de renovación urbana en ejecución	-	4
Actualización catastral urbana	Urbano 74.5%	Urbano 90%
Titulación de predios	-	160.000

Fuente: Bases PND 2010 – 2014 Capitulo III

Cuadro No. 2. Recursos Presupuesto General de la Nación – FONVIVIENDA Vigencia 2013

PROGRAMAS	Apropiación inicial
Subsidio familiar de vivienda	\$594.300
Subsidio familiar de vivienda para la población desplazada región –Nal (1)	\$500.000
Subsidio familiar de vivienda para la población afectada ola invernal	\$50.000
Implementación macro-proyectos de interés social nacional vinculados a subsidios de vivienda en especie	\$8.000
Estructuración e implementación de macro-proyectos urbanos en las ciudades colombianas. Nacional	\$45.037
Programas de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación	\$103.000
TOTAL FONVIVIENDA	\$1.300.337

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio. Cifras en millones de pesos.

- (1) Dentro de este programa se incluyó lo correspondiente al programa soluciones de vivienda urbana para hogares vinculados a la Red Unidos.
- (2) Se incluye un crédito por \$30.000 millones de pesos a cargo de Fonvivienda para este programa.

Cuadro No. 3 Avance en el cumplimiento de metas en el sector vivienda.

INDICADOR	META 2014	META 2013	AVANCE 2013	AVANCE A 2013	% AVANCE 2013
Total de Viviendas iniciadas	1.000.000	288.000	64.593	523.000	52.32%
A- Vivienda VIS iniciadas (1)	650.000	187.200	33.238	266.418	40.99%
B-iniciación de VIS con apoyo de Fonvivienda	248.437	70.713	3.807	63.437	26.08%
B- iniciación de VIS apoyo Cajas de C	200.990	56.566	8.891	86.481	43.03%
Créditos Hipotecarios desembolsados Totales (1)	780.000 créditos	233.485	27.724	350.214	42.34%
A-Créditos desembolsados por FNA para vivienda (2)	254.920	73.284	9.005	58.635	23.00%
B-créditos desembolsados para vivienda nueva (1)	420.000	123.000	15.999	178.214	42.43%
Generación de suelos en Hectáreas	7.000	2.000	-	574	8.21%
Macro-proyectos de Vivienda y/o PIDUS en ejecución	27	16	12	12	44.44%
Viviendas iniciadas por macro-proyectos	99.926	38.642	10.550	28.028	28.05%
Programas de renovación urbana en ejecución	4			3	75.00%
Actualización catastral urbana	Urbano 90%			ND

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio, SINERGIA-SISMEG –DNP

(1) A marzo de 2013. Ampliado total Nacional con modelo DDU-DNP

(2) A mayo de 2013

MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO
CUADRO DE AVANCE DE LA POLITICA
AGOSTO 2010 – DICIEMBRE 31 – 2014

Cuadro No. 4.

ENTIDAD	Ejecutado ago-dic/10		Ejecutado 2011		Ejecutado 2012		Ejecutado 2013		Ejecutado 2014		Agosto 2010-dic-2014	
	Mill \$	No. Vivi	Mill\$	No. Vivi.	Mill\$	No. vivi	Mill\$	No. vivi	Mill\$	No. Vivi	Mill\$	No. vivi
FONVIVIENDA	258.299	11.962	461.406	33.429	68.300	5.439	1.214.625	34.077	1.463.162	38.675	3.465.793	123.582
CAJAS DE COMP. FAMILIAR	232.091	22.575	495.853	46.672	563.619	50.746	579.961	45.675	409.992	34.733	2.281.516	200.401
CAJA PROMOT. VIVIENDA MILITAR	65.239	2.960	162.952	7.072	178.892	7.007	161.946	6.137	139.154	5.139	708.184	28.315
BANCO AGRARIO	54.839	5.247	105.289	8.288	81.123	5.619	272.528	19.299	387.047	25.226	900.826	63.679
SUB-TOTAL SUBSIDIOS	610.468	42.744	1.225.500	95.461	891.935	68.811	2.229.060	105.188	2.399.355	13.516	7.356.318	415.977

Fuente: Sistema de Información del MVCT y Oficinas de Planeación de las Entidades Otorgantes.
 Oct-2014.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá D.C. 2005.

ARANGO Gilberto. (2001). La vivienda en Colombia en el cambio de siglo. En: BRAND, Peter. Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia. Bogotá D.C.

BARBOSA, Héctor Alfonso; Blanco, Jacqueline; Estupiñán Achury, Liliana; Gómez Hernández, Bersarión; Matías Camargo, Sergio Roberto; Sandoval Robayo, Mary Luz; Santofimio Ortiz, Rodrigo; Sierra Cuervo, Héctor Guillermo; Vanegas Torres, Gustavo. (2002). Guía para la elaboración de proyectos de investigación en Derecho. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, Bogotá D.C.

BOLAÑOS, Gloria. (2002) Derecho a la salud pública. Hacia la selección de indicadores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, documento inédito, Bogotá.

CARDENAS BORRERO, Tiberio; Pérez Colmenares, Ramiro; Morales Restrepo, Didier. (2005). Código Contencioso Administrativo Comentado. Editorial Leyer Decimosegunda Edición Bogotá D.C.2005.

Centro de Estudios Legales y Sociales. (2002). Por una política de vivienda respetuosa de los derechos constitucionales y los derechos humanos. Buenos Aires.

CHIAPPE DE VILLA, María Luisa. (1999). La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. CEPAL Santiago de Chile.

Conferencia Central: Los Derechos Humanos, un desafío global, Jordi Borja
Evento realizado el 17 de junio de 2003. Cartagena-Colombia

JURISPRUDENCIA CITADA

Corte Constitucional, Sentencia C-050-011 de 2001, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Sentencia C-122 de 1999. Magistrado Ponente, Dr. Fabio Morón Díaz.

Sentencia C-136 de 1999. Magistrado Ponente, Dr. José Gregorio Hernández Galindo

Sentencia C-1411-00 de 2000, Magistrada Ponente Dra. Cristina Pardo Schlesinger.

Sentencia C-1544-00 de 2000, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo,

Sentencia C-252 de 1998. Magistrada Ponente (e), Dra. Carmenza Isaza de Gómez.

Sentencia C-383 de 1999. Magistrado Ponente, Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Sentencia C-671 de 2002. Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

Sentencia C-747 de 1999. Magistrado Ponente, Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Sentencia C-936 de 2003. Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

Sentencia C-955 de 1999. Magistrado Ponente, Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Sentencia C-955 de 2000. Magistrado Ponente, Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Sentencia No. T-366 de 1993. Magistrado Ponente, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Sentencia SU-039 de 1997. Magistrado ponente, Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Sentencia SU-1150 de 2000. Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Sentencia SU-225 de 1998. Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente, Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Sentencia T-172 de 1997. Magistrado Ponente, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Sentencia T-251 de 1995, Magistrado Ponente, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Sentencia T-308 de 1993. Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Sentencia T-406 de 1992, Magistrado ponente, Dr. Ciro Angarita Barón

Sentencia T-410 de 1993. Magistrado Ponente, Dr. Hernando Herrera Vergara.

Sentencia T-602 de 2003. Magistrado Ponente, Dr. Jaime Araujo Rentería.

Sentencia T-617 de 1995. Magistrado Ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Sentencia T-958 de 2001. Magistrado Ponente, Eduardo Montealegre Lynett.

DE NARVÁEZ, Pizano Eduardo. (2005). Septiembre. Del UPAC a la UVR. Vivienda en Colombia 1970-2005. Unión Gráfica Ltda. Bogotas D.C.

GADAMER, H. (2007) Verdad y Método

DE NARVÁEZ, Pizano Eduardo. (2005). Septiembre. Del UPAC a la UVR. Vivienda en Colombia 1970-2005. Unión Gráfica Ltda. Bogotas D.C.

Defensoría del Pueblo. (2004). Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Derecho a la Seguridad Social en Pensiones. Bogotá D.C.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Derecho a una Vivienda Adecuada. Caracas octubre 2002-septiembre 2003.

Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales Maastricht, 22-26 de enero de 1997. Ginebra Suiza. 1997.

Documento CONPES 3223. Autorización a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por Us \$200 millones para financiar la política de vivienda social.

Documento CONPES 3300 Bases de la Política de Vivienda 2002 – 2006: Ajustes al programa de subsidio familiar de vivienda e incentivos de oferta y demanda para créditos de vivienda en UVRS.

El Sistema de Subsidios: Una Mirada a los montos de subsidio. Camacol, Bogotá D.C. 2004.

FLORIAN BORBÓN, Alejandro. (2002). Algunas Reflexiones sobre el derecho a un lugar para evolucionar de habitantes a ciudadanos. Bogotá D.C.

FRANKY VÁSQUEZ, Pablo, (2001). Textos Normativos sobre el Subsidio Familiar en Colombia, ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR –ASOCAJAS, Tomo 1, Bogotá,

FRÜHLING, Michael. (2004). Ponencia del director de la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el seminario Internacional sobre Derechos económicos, sociales y culturales en Bogotá.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar. (2005) Notas sobre la expectativa de la vivienda en el ordenamiento Constitucional Mexicano. Boletín de Derecho Comparado. Biblioteca Jurídica Virtual. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Instrumentos internacionales de promoción y Defensa de los derechos económicos, sociales y culturales. Serie Aportes No 9, Segunda Edición. Caracas 2005.

KOTHARI, Miloon. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Marzo 1 de 2002. E/CN.4/2002/59.

Ley 9ª de 1989. Comentarios - Jurisprudencia - Tutelas - Leyes - Decretos Reglamentarios - Resoluciones Complementarias - Diccionario Urbanístico. Ediciones Librería del Profesional Cuarta edición. 2005.

Mejía Quintana, O. (2005) La filosofía política de John Rawls [II]: el Liberalismo político. Hacia un modelo de democracia consensual. En Botero, J. J. (Ed.) *Con Rawls y contra Rawls. Una aproximación a la filosofía política contemporánea*. Bogotá: Unibiblos. (2006). Elementos para una reconstrucción del estatuto epistemológico de la filosofía del derecho. *Revista Pensamiento Jurídico*, 16.

MORA BARRERA, Juan Carlos. (2005). Derecho Urbano. Editorial Leyer Cuarta Edición.

MORÍNIGO, José Nicolás. (1997). Derecho A Una Vivienda Digna. Informe DDHH en Paraguay.

NIEBLES OSORIO, Edgardo. (2004). Constitución Política de Colombia. Ediciones Librería del Profesional Cuarta edición.

Observaciones Generales del comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Observación No 4: El Derecho a una vivienda adecuada. 1991.

PADILLA HERNÁNDEZ, Eduardo; RAMOS ENCISO Claudia Lucía. Derecho Urbano.

PISARELLO, Gerardo. (2003). Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción, Barcelona: Icaria.

PROCEDHER Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos. Defensoría del Pueblo. Junio 2005.

Programa De Vivienda De Interés Social, propuesta de préstamo, Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

Provea. Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos.

RAMÍREZ BAENA, Raúl. El Derecho A La Vivienda Y La Realidad Social
Procurador de los Derechos Humanos de Baja California. Junio 2001
Revista CAVIS UNIÓN TEMPORAL. Ejemplar No 1. Impresión Panamericana
Formas e impresos S.A. Bogotá D.C. 2006

Rawls, J. (2002) Ideas fundamentales. En *La Justicia como Equidad: Una Reformulación*. Barcelona: Paidós.

Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona.
ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98Vol. VII, núm. 146, 1 de agosto de
2003. Sert y Wiener en Colombia. La vivienda social en la aplicación del
urbanismo moderno Patricia Schnitter Castellanos Universidad Pontificia
Bolivariana. Medellín – Colombia Scripta Nova.

Revista La Súper No 79. Superintendencia del Subsidio Familiar. Año 11 ISSN
1794-9912. Bogotá D.C. Noviembre Diciembre de 2005.

RUEDA BEDOYA, Rafael. (1999). Las políticas sociales de vivienda en Colombia
en la última década: el derecho a la vivienda digna y a una tenencia segura. En:
La política social y los derechos económicos, sociales y culturales en los noventa:
balance y perspectivas. 1999, Santa fe de Bogotá. Medellín, CEHAP.

RUIZ MORENO, Ángel G. (2010). Retos y desafíos de la seguridad social
contemporánea: entre la realidad y la utopía.

SANTOFIMIO, Jaime Orlando. (2004). Derecho Urbanístico. Universidad
Externado de Colombia. Sexta edición.

PAGINAS INTERNET

CAMACOL (2001). Problemas y propuesta de soluciones a la coyuntura del sector
de la construcción con énfasis en la vivienda.
[http://www.camacol.org.co/boletin/Otros/propuestaporlareactivaciondelsector/ pro_puestaporlareactivaciondelsector.htm](http://www.camacol.org.co/boletin/Otros/propuestaporlareactivaciondelsector/pro_puestaporlareactivaciondelsector.htm).

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/7lb/principles_Sphtmlprincipio21.3

www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm de derechos civiles y
políticos, art. 17, observación general No. 4, párr.. 8-a; observación general No. 7,
párr. 10, 15 y 16.

www.iie.org/lihrip/circulo-derechos/18bOG.pdf.

[www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf\(symbol\)CESCR+observacion+general+7.Sp?](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf(symbol)CESCR+observacion+general+7.Sp?Opendocument)
Opendocument.