

El derecho fundamental a la vivienda digna en Colombia: atributos y características.

Mónica Nudelman¹

Resumen

El presente escrito pretende demostrar como en la actualidad se evidencian problemas en el cumplimiento del deber constitucional a cargo del Estado para garantizar el acceso a la vivienda digna en Colombia. En ese sentido, se revisa como este precepto es un derecho que está intrínsecamente relacionado con la satisfacción de otros que tiene rango de fundamentales como lo son: la dignidad, la igualdad, la intimidad, la protección de la familia, salvaguardia de los menores y demás. Es por esto, que se hace necesario que el Estado cuente con mecanismos normativos y administrativos que propendan por el reconocimiento, amparo y goce de dichos derechos en condición de igualdad, especialmente, a los grupos con mayor vulnerabilidad dentro de la sociedad.

Palabras clave: Colombia, Vivienda digna, Acceso, Vulnerabilidad, Derecho Constitucional, Igualdad.

Abstract

The present paper aims to demonstrate how at present there are problems in the fulfillment of the constitutional duty of the State to guarantee access to decent housing in Colombia. In that sense, it is revised as this precept is a right that is intrinsically related to the satisfaction of others that has rank of fundamental as they are: dignity, equality, privacy, protection of the family, safeguard of the minors and

¹ Estudiante de derecho en proceso de grado, Universidad Católica de Colombia. facultad de derecho, programa de pregrado. Artículo reflexivo para optar al título de abogado. Director: Dr. Juan Carlos Jiménez, profesor titular.

the rest. This is why it is necessary for the State to have normative and administrative mechanisms that seek the recognition, protection and enjoyment of these rights on an equal basis, especially to the most vulnerable groups within society.

.Key words: Colombia, Decent housing, access, Vulnerability, Constitutional Right, Equality.



Atribución-SinDerivadas 2.5 Colombia (CC BY-ND 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-SinDerivadas 2.5 Colombia (CC BY-ND 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer un uso comercial de esta obra

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



Sin Obras Derivadas — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Sumario

Introducción.	PAG 5.
1. Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales en cuanto a la vivienda digna.....	PAG 7.
2. El derecho a la vivienda digna, sus atributos y características.....	PAG 10.
2.1 La vivienda de interés social.....	PAG 23.
2.2 La vivienda de interés prioritario.....	PAG 24.
2.3 Subsidio de vivienda.....	PAG 24.
3. Marco normativo que regula la vivienda digna en Colombia.....	PAG 26.
4. Conclusiones.....	PAG 34.
5. Referencias.....	PAG 39.
1. Bibliográficas.....	PAG 39
2. Jurisprudenciales.....	PAG 42

Introducción.

La garantía de acceso a la vivienda se encuentra consagrada en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia que en la actualidad, gracias al desarrollo jurisprudencial se ha erigido como un derecho fundamental a pesar, de pertenecer a los denominados derechos económicos, sociales y culturales.

Dicho artículo establece claramente, que es obligación del Estado colombiano fijar las condiciones necesarias que determinen la forma de hacer efectivo este derecho, promoviendo dentro de sus políticas públicas los planes de construcción de viviendas de intereses social y las formas de financiación a largo plazo para todos los colombianos.

Por otro lado, sus atributos se encuentran estipulados en instrumentos internacionales que el Estado colombiano ha adoptado con el fin de desarrollar el marco normativo, las medidas administrativas y las políticas sociales destinadas a garantizar la satisfacción, goce y protección de este derecho en condiciones de igualdad, especialmente, para las comunidades y miembros de la sociedad que se hallan en mayor posición de vulnerabilidad frente al resto de la población.

El instrumento internacional más trascendental en esta materia, es el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC) que será objeto de estudio dentro de esta investigación. El mismo, establece cuales son los atributos características y obligaciones que tienen los Estados a la hora de ejecutar sus políticas públicas para que la vivienda sea considerada digna al interior de la sociedad.

Sin embargo, dentro de esta investigación surge un interrogante con referencia a la eficacia de las medidas destinadas para tal fin, a pesar de los esfuerzos que se le atribuyen al Estado por otorgar mayor cobertura con el fin de garantizar que más familias puedan acceder a la vivienda como derecho fundamental a través de los planes de construcción de vivienda de intereses social y prioritaria que se ejecutan

a nivel nacional y que están enfocadas en las personas con menos recursos y mayor vulnerabilidad debido a sus condiciones sociales y culturales.

Por consiguiente, el problema jurídico que se pretende resolver hace referencia a si *¿es convergente el ordenamiento jurídico vigente para garantizar la plena satisfacción y acceso al derecho a la vivienda digna de acuerdo con lo estipulado por los instrumentos internacionales ratificados por Colombia?*

De acuerdo con esto, se tiene como objetivo general identificar la eficacia de las medidas jurídicas y administrativas tomadas por la administración pública con el fin de cumplir con los mandatos que impone el PIDESC para garantizar en la mayor medida posible el cubrimiento y satisfacción del acceso a la vivienda digna a todos los colombianos, o por lo menos, a las familias que se encuentran en vulnerabilidad por sus condiciones sociales, culturales y económicas.

En relación con lo anterior es preciso indicar también, que el derecho a la vivienda digna no es solo se caracteriza por el otorgamiento de un lugar habitable, o en ser un hecho meramente material. Sino que, se debe tener en cuenta que este concepto se encuentra íntimamente ligado y conexo al amparo de otras prerrogativas de carácter fundamental como la igualdad, la dignidad, la salud, la intimidad, el desarrollo de la personalidad, la educación, la salvaguarda de los menores y de los adultos mayores y otro más.

Por lo tanto, se hace necesario el análisis de todos los mecanismos judiciales, administrativos y políticos a través del estudio normativo, jurisprudencial y doctrinal que permitan desarrollar el problema jurídico planteado y el objetivo general propuesto para identificar así, las fallas y aciertos que se han originado en materia de vivienda digna como derecho fundamental en Colombia de acuerdo con los fines que tiene el país por ser un Estado Social de Derecho constituido.

1. Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en cuanto a la vivienda digna

En Colombia el *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales* (PIDESC) fue adoptado a través de la ley 74 de 1968. Vargas (2012) precisa, que gracias a este pacto se “*establecieron formalmente los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*” (p. 2), preceptos y disposiciones que en palabras de Nogueira (2009) vienen a enriquecer “*la dignidad y el desarrollo de la persona humana*” (p. 144).

En ese sentido, se puede decir que al ser derechos humanos, los mismos son considerados inherentes a las personas, y le corresponde al Estado Social de Derecho propender por la garantía de su promoción, satisfacción y protección. Ahora bien, el PIDESC es supervisado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecido por la ONU mediante Resolución 1985/17 adoptada el 28 de mayo de 1985, para que cumpla las funciones de interpretar los derechos reconocidos en el Pacto, examinar los informes que presentan los Estados y recibir y conocer las denuncias o quejas de los particulares (Sandoval y Valencia, 2011).

En cuanto al tema que nos ocupa, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales* en su párrafo 1º del artículo 11º establece que los Estados que hagan parte deben reconocer el derecho a un nivel de vida adecuado a los ciudadanos, es decir, a contar con una determinada calidad de vida adecuada, apropiada y proporcionada. La mencionada disposición señala a su tenor:

*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel 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. (Negrilla fuera de texto).

El artículo en referencia establece la responsabilidad que tienen los Estados parte para garantizar el cumplimiento de este derecho a través de la implementación de medidas apropiadas. Esto se traduce en la adopción, creación y ejecución de las respectivas políticas que permitan el acceso, garantía y satisfacción de los derechos que emanen del PIDESC, entre ellos la vivienda digna.

Se observa entonces, que los Estados parte deben reconocer el derecho a un nivel de vida adecuado, lo que podría traducirse en el derecho a vivir con calidad, de forma adecuada, apropiada y proporcionada. Por ende, es una prerrogativa conexas a otras de mayor relevancia como por ejemplo: la dignidad y el mínimo vital.

Muestra de ello, es que el artículo referido al colocar de presente el nivel de vida adecuado al que tienen derecho las personas, hace una clara referencia a la alimentación, vestido y al derecho cardinal de esta investigación que es la vivienda, preceptos que permiten claramente el desarrollo del individuo humano.

De igual forma, la mencionada disposición coloca de presente que la vivienda digna es un derecho que les corresponde a todos los miembros de la sociedad con independencia del sexo, edad, situación económica, posición social, filiación política y de la forma como se constituya la familia. Esto último, considerando que el jefe del hogar puede ser una mujer cabeza de familia o puede haber familias que han sido conformadas por personas del mismo sexo.

El concepto de familia ha de entenderse en un sentido lato y extendido considerando las nuevas formas de conformación, las cuales han sido aceptadas y protegidas por los ordenamientos jurídicos siendo inadmisibles cualquier discriminación al respecto.

En cuanto la dignidad y su proyección en el derecho a la vivienda, exige que su comprensión sea conexas con otras garantías y derechos, lo que implica garantizar un lugar donde se puede vivir seguro, en paz y dignamente, debido a esto, se hace preciso e ineludible el garantizar dicho derecho en condiciones de igualdad a todas las personas independientemente de sus ingresos, capacidad adquisitiva o acceso a recursos económicos.

De manera que, la vivienda digna es un elemento que implica algo que va mucho más allá de un hecho puramente material y se convierte en un mecanismo idóneo para el desarrollo social y protección de otros derechos que se encuentran conexos a este concepto.

Gracias a ello, es que la vivienda implica garantizar un lugar donde se pueda vivir seguro, en paz y dignamente. Debido a esto, se hace preciso e ineludible el otorgar este derecho en condiciones de igualdad a todas las personas independientemente de sus ingresos, capacidad adquisitiva o acceso a recursos económicos.

Además, el artículo 11º, párrafo 1º del PIDESC en lo referente al derecho a la vivienda adecuada ha sido complementado por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de la observación general No 4, adoptada en el año 1991. Dicha observación aclara y amplía el concepto de vivienda digna, colocando de presente los atributos y características que han de tenerse en cuenta para que la misma sea considerada como tal.

Estos atributos de los que habla el PIDESC, se explicarán con posterioridad dentro de esta investigación y permitirán entender que la vivienda no es solo un elemento material, sino que va más allá del simple concreto y ladrillo y demás materiales con la que se construye para convertirse en mecanismo de desarrollo y de equidad social.

2. El derecho a la vivienda digna, sus atributos y características

Como se sostiene en el presente trabajo, el derecho a la vivienda digna “*pertenece a un grupo de derechos denominados derechos sociales*” (Pinilla y Rengifo, 2012, p. 108). Los derechos económicos, sociales y culturales tienen por finalidad lograr el cumplimiento del principio de igualdad, especialmente, de los miembros más vulnerables de la sociedad. En nuestra Constitución Política se encuentran consagrados a partir del capítulo II, en donde el artículo 51º de la Carta Magna dispone que los colombianos tendrán derecho a la vivienda digna:

ARTICULO 51. 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.

De acuerdo con el artículo citado, es deber del Estado promover las políticas, planes y sistemas adecuados que garanticen la satisfacción al derecho a la vivienda digna materializándose de forma progresiva especialmente, en aquellas personas que por sus condiciones económicas se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad.

El deber de garantizar el acceso a la vivienda en condiciones dignas involucra la protección de otros derechos, debido a que la vivienda cumple una serie de funciones básicas que permiten el desarrollo de las personas del mismo modo como lo es el alimento o el vestuario. Implica a su vez, una función de amparo de determinados bienes jurídicos como la vida, la salud, la familia, la intimidad entre muchos otros, y es un punto vital en el crecimiento económico y en la estabilidad social de las familias.

En ese sentido, la vivienda digna conlleva conceptos de paz, equidad y no discriminación debido a que “*encarna el derecho fundamental a la propiedad*”

(Moncaleano y Morales, 2006, p. 16), algo que se traduce en armonía y desarrollo social.

Ahora bien, en desarrollo del mencionado derecho a la vivienda digna, la Corte Constitucional en su desarrollo jurisprudencial ha destacado el deber del Estado de promover este derecho. En ese sentido, en la sentencia T-495/95 (expediente No T- 74.480. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa), la corporación argumentó lo siguiente:

El derecho a la vivienda digna se encuentra consagrado en la Constitución Política. Impone al Estado la responsabilidad de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho en favor de todos los colombianos y de promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de dichos planes.

Por su parte, la misma corporación en sentencia T-433/16 (expedientes T-5.456.675, T-5.448.677, T-5.447.085, T-5.447.096, T-5.441.920, T-5.441.919, T-5.441.912, T-5.488.374, T-5.488.375, T-5.488.376, T-5.488.377, T-5.488.378. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), definió el derecho a la vivienda como “*aquel por medio del cual, se satisface la necesidad humana de poder contar con un sitio, propio o ajeno, que disponga de las condiciones adecuadas y suficientes para que quien lo habite pueda desarrollar, con dignidad, su proyecto de vida*”.

Esta trascendental sentencia realizó un recorrido por los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales que se han dado a lo largo de los años y que llevaron al actual alcance que tiene la vivienda digna como derecho fundamental dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

Explica la Corte Constitucional en la sentencia referida, que en pasados pronunciamientos que se dieron al respecto de los derechos sociales, económicos

y culturales, los mismos se entendían como derechos de carácter prestacional que para poder garantizar su protección de forma inmediata requerían de un desarrollo normativo y de la implementación de las respectivas políticas públicas que otorgaran los mecanismos necesarios para que el derecho se materializara.

Seguidamente indica, que con posterioridad se hizo eco de la teoría de la conexidad debido a que hay otros derechos implícitos que se protegen mediante la satisfacción del derecho a la vivienda y por ende, se encuentran conexos. Por lo tanto, el derecho a la vivienda podría tener un tratamiento de fundamental y ser amparado a través de la acción de tutela

La teoría de la conexidad permitía la procedencia de la acción de tutela para amparar el derecho a la vivienda, se fundamentaba como se señaló, cuando conexamente estuviera relacionada con otros derechos fundamentales. Ejemplo de ello era: cuando se cumplían los requisitos para acceder al derecho frente a actuaciones arbitrarias de las entidades estatales o privadas, cuando la falta de su reconocimiento derivara en la vulneración de derechos que no tuvieran discusión sobre su naturaleza fundamental y cuando se afectara el mínimo vital debido al desalojo ilegal de la vivienda y que quien impetrara la acción fuera una sujeto de especial protección o se encontrara en debilidad manifiesta.

La corporación cita la sentencia T-021 de 1995 (expediente T-46.300. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero), en ella, la Corte Constitucional hizo referencia al derecho a la vivienda en las siguientes palabras:

El derecho a la vivienda digna en abstracto no haría parte de los derechos fundamentales, pero en algunas circunstancias lo sería si está en conexidad con otros derechos fundamentales. La efectividad de la tutela respecto a la petición de una persona para que su vivienda sea digna dependerá de las condiciones jurídico-materiales del caso concreto.

Prosigue la Corte Constitucional indicando que recientemente se ha realizado un cambio jurisprudencial al respecto, dando a entender que todos los derechos son fundamentales, unos en un grado superior a otros y que la naturaleza de fundamental no puede estar sujeta a la manera como los mismos se hagan efectivos sino más bien, a los bienes jurídicos que protegen.

En este aspecto, la Corporación cita la sentencia T-016/07 (expediente T-1405186. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto) en donde manifestó lo siguiente:

La fundamentalidad de los derechos no depende – ni puede depender – de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica. Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. Una cosa es la fundamentalidad de los derechos y otra – muy distinta – la aptitud de hacerse efectivos tales derechos en la práctica o las vías que se utilicen para ese fin.

De conformidad con lo anterior, la Corte Constitucional hasta la actualidad se decanta por esta teoría en donde el derecho a la vivienda digna toma un carácter fundamental y autónomo, dada la relación directa que guarda con la dignidad humana que se manifiesta en la autonomía que tienen los individuos para diseñar un plan de vida que les permita a su entender vivir bien, de la forma como se quiera y sin humillaciones.

Dice la Corte, que no se puede desconocer el carácter de fundamental de la vivienda digna por el simple hecho de tener una connotación prestacional, ya que de por sí, todos los derechos sin importar su categoría poseen un matiz económico. Incluso el derecho a la vida, *“toda vez que para garantizarlo el Estado debe, por ejemplo, financiar la creación y el funcionamiento de una fuerza pública encargada de velar por la seguridad de la ciudadanía”*.

No obstante, a pesar que en la actualidad pueda demandarse la protección inmediata del derecho a la vivienda digna, eso no implica que todos los aspectos que le son inherentes o que se deriven de dicho precepto puedan exigirse del mismo modo, *“puesto que para el cumplimiento de alguna de estas obligaciones la administración requiere de la inversión de recursos humanos y económicos, por consiguiente, su satisfacción está sometida a una cierta ‘gradualidad progresiva’.*

Ello quiere decir, que las medidas inmediatas que el juez puede otorgar dentro de una acción de tutela, están encaminadas a iniciar los procesos que permitan la realización del derecho, a censurar y desaparecer toda forma de discriminación, en proteger de manera especial a los miembros de la sociedad menos favorecidos y mayormente desventajados, entre otras más.

Por lo que garantizar de manera inmediata el acceso a este derecho (o sea, que mediante la acción de tutela se exija y se otorgue inmediatamente una vivienda a un individuo), es imposible y ello obedece al carácter complejo que determina a esta prerrogativa, especialmente a su *“faceta prestacional toda vez que el factor disfrute de varios de elemento depende, en buena parte, del desarrollo progresivo de las políticas sociales y de la capacidad presupuestal del Estado”.*

Por esta razón, la acción de tutela solo será procedente en el evento en que se exija que la administración ejecute las acciones inmediatas encaminadas en garantizar la satisfacción del derecho en un inmediato o corto plazo. También procederá, cuando se busque evitar un perjuicio irremediable o de forma subsidiaria cuando no haya otros mecanismos judiciales que permitan amparar el derecho.

Ahora bien, entendido el carácter de fundamental que tiene el derecho a la vivienda, es necesario que la misma cuente con una serie de requisitos y atributos para que sea considerada digna y para ello, el Estado debe crear y ejecutar las respectivas políticas públicas que permitan la satisfacción de este derecho de forma progresiva.

Dichas políticas, deben tener en cuenta los factores que permitan que las mismas se desarrollen de forma eficaz, como por ejemplo: intervención del mercado del suelo con el fin de evitar especulación y asegurar la disponibilidad de terrenos idóneos para la construcción de proyectos de vivienda especialmente de Interés Social y Prioritarias.

De la misma forma, intervenir y vigilar la producción de materiales para la fabricación de los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria, intervención en los mecanismos de financiamiento mediante los cuales se les puedan asegurar las oportunidades de adquisición, construcción y mejoramiento de viviendas ya existentes a cualquier individuo independiente de sus ingresos, intervención en la asistencia técnica y en la normatividad y tramites y demás (Moncaleano y Morales, 2006).

Así mismo, el Estado debe garantizar una producción y oferta constante de viviendas asequibles para todos, que cuenten con estándares de calidad dignos y para ello, es preciso que cuente con las respectivas instituciones que garanticen el cumplimiento de las metas que el Estado se plantee dentro de sus políticas. Con el fin de lograr esto, es necesario el trabajo armónico entre el Gobierno nacional, el sector privado y la sociedad.

En cuanto a los estándares y atributos con los que debe contar la vivienda digna, estos se derivan de la observación No 4 del Comité Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, un instrumento que complementó al *Pacto Internacional de Derechos, económicos, Sociales y Culturales*. Estos atributos se traducen en las mínimas calidades técnicas de construcción que se deben tener en cuenta para que la vivienda trascienda de un hecho puramente material, a uno que sirva para la protección de un catálogo amplio de derechos y de desarrollo de la persona.

Además, de permitir el disfrute del derecho a la ciudad puesto que tal y como lo mencionan Giraldo *et al* citados por Camargo y Hurtado (2011) la vivienda es un

“bien complejo: cuando se adquiere una, además de la construcción que se va a habitar, se adquiere la posibilidad de habitar una ciudad particular y una localización dentro de esa ciudad” (P. 228). Este el concepto de ciudad tan intrínsecamente asociado al derecho a la vivienda, reivindica además, el derecho al desarrollo personal, también, el derecho a la participación ciudadana, en palabras de Correa (2008) el concepto del derecho a la ciudad se debe entender así:

[...] un núcleo de tres elementos básicos para el derecho, en primer lugar se retoma el concepto original de promoción del acceso de los ciudadanos, en igualdad, a los potenciales beneficios de la ciudad; en segundo lugar, la participación democrática de los habitantes en el proceso de toma de decisiones y manejo de los asuntos urbanos de la ciudad; y en tercer lugar, la realización de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. Así, los últimos dos elementos tienen la vocación de interrelacionar la democracia, la participación y los derechos con el derecho a la ciudad, reforzando la idea de Lefebvre del derecho superior. (p.32).

Lo anterior no implica *per se*, que el derecho a la vivienda digna únicamente deba materializarse en un ambiente urbano, pues como se ha expresado anteriormente, el derecho a la vivienda digna ha de garantizarse en igualdad de condiciones independientemente de las situaciones económicas y sociales de las personas y con independencia de la ubicación geográfica. Entonces, la vivienda digna se debe garantizar a las personas tanto en la ciudad como en el campo.

Entendiendo esto, en el sentido que la vivienda digna se debe garantizar a las personas tanto en la ciudad como en el campo. De acuerdo con Bassols (1988) citado por Pisarello (2003) *“el grado de dignidad y adecuación de la vivienda no solo debe predicarse de la unidad-vivienda sino de su entorno inmediato, y de modo especial del marco urbano o, en su caso, rural de inserción”* (p. 84). (Subraya fuera de texto).

Como se dijo, los atributos que deben considerarse para la construcción de vivienda digna que han sido estipulados por la observación No 4 antes mencionada y que a su vez han sido aclarados y explicados por la Corte Constitucional en sentencia C-936 de 2003 (expediente D-4468. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett), se encuentran relacionados con el hecho de garantizar el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales y los demás que sean de categoría superior dispuestos por la Carta Política.

Es así, que de acuerdo con la observación No 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de acuerdo con la Corte Constitucional en la sentencia referenciada previamente, se puede colegir, que los aspectos y atributos con los que la vivienda ha de contar para ser considerada digna son:

Seguridad jurídica de la tenencia: independiente si es propia o alquilada, los Estados deberán garantizar determinado grado de seguridad en la tenencia con el fin de proteger legalmente a las personas contra desahucios, hostigamientos u otras amenazas como ocupaciones ilegales o usurpaciones y perturbaciones a la vivienda.

Frente a esto y como una observación aparte, se advierte que una de las problemáticas que aqueja en nuestro país es materia de vivienda es que no solo hay gran cantidad de colombianos que carecen de la misma, sino que, de acuerdo con lo manifestado por Olano (2006) también “*existe otra parte de la población que teniéndola, se ve en la obligación de devolverla o perderla, ya sea por la vía de la dación en pago, o por la vía del remate en ejecución procesal*” (p. 109).

En palabras de la Corte Constitucional “*la seguridad de la tenencia apunta a que las distintas formas de tenencia de la vivienda –propiedad individual, propiedad colectiva, arriendo, leasing, usufructo, etc.- estén protegidas jurídicamente, principalmente contra desahucio, hostigamiento, etc.*”.

Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: este aspecto hace referencia a los servicios con los que debe contar toda vivienda con el fin de satisfacer necesidades básicas en cuanto a la salud, seguridad y nutrición. Por ende, toda vivienda debe contar con acceso a agua potable, con energía para la cocina donde se prepararán los alimentos y en general para el alumbrado del hogar, lo que permite desarrollar otras actividades como el estudio de los menores o el trabajo de los adultos o simplemente compartir en familia. La vivienda debe contar con las respectivas instalaciones sanitarias y eliminación de desechos lo cual se logra a través de diseños eficientes que garanticen por ejemplo un buen sistema de tuberías para el desagüe.

Gastos soportables: Es obligación de los Estados garantizar que los gastos que ocasione la vivienda sean proporcionados a los niveles de ingreso de las personas con la finalidad que no se vea comprometida la satisfacción de otras necesidades básicas como por ejemplo: el alimento, el vestuario, los gastos de transportes hacia los lugares de trabajo y demás.

En Colombia para ello existe una estratificación social regulada por la ley 142 de 1994, la cual presupone que los servicios públicos, impuestos y demás conceptos inherentes a una vivienda serán más económicos en hogares que cuenten con menos ingresos monetario, estratos 1, 2 e incluso 3.

Pero al mismo tiempo, dicha estratificación también pone de presente la marcada diferencia e inequidad social tan propia de nuestro país. Con referencia a los servicios públicos, se tiene como mandato constitucional en el artículo 367 de la Carta Política preceptúa que para la prestación de los servicios públicos domiciliarios se tendrán en cuenta criterios como el costo y la redistribución de ingresos.

Así mismo, el Estado deberá crear subsidios como el que se otorga en Colombia para que las familias con menores ingresos puedan acceder a la compra de

vivienda. Por último, es necesario crear mecanismos que permitan proteger a los inquilinos frente a un aumento desmesurado en el costo de los arriendos.

Habitabilidad: de acuerdo con el Comité Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales citando a la OMS², las condiciones de vida que son inadecuadas y deficientes se asocian a altas tasas de mortalidad y morbilidad. Por ende, la vivienda digna como factor de desarrollo personal y de mejoramiento de la calidad de vida de las personas debe contar con espacios necesarios que ofrezcan protección en contra del clima, esto es: frío, calor, lluvia, viento y otros fenómenos atmosféricos, situaciones todas, que conllevan a problemas de salud especialmente, enfermedades respiratorias.

De igual manera, debe estar lejos de zonas en donde se encuentren sustancias contaminantes o donde existan riesgos físicos como pueden ser deslizamientos, inundaciones, avalanchas y demás. Para que una vivienda sea considerada como digna se debe garantizar también, el acceso a todos los servicios públicos esenciales y por supuesto garantizar que sea resistente a posibles problemas estructurales. Por lo que es necesario, que sea construida bajo parámetros exigentes de calidad en cuanto a diseño y materiales.

De igual forma, debe proveer la seguridad de sus habitantes así como la intimidad de todos aquellos quienes habitan a ella, la vivienda digna debe ser un espacio privado en donde las personas puedan sentirse a salvo y de ser necesario aisladas, debe ser un lugar cómodo que cuente con espacios independientes y separados.

Todo lo anterior, es lo que compone el concepto de habitabilidad de la vivienda lo cual se encuentra en concordancia con lo expresado por Santana y Vásquez (2012) quienes indican que *“la vivienda digna puede ser definida inicialmente como*

² Organización Mundial de la Salud

la estructura material en la cual se alberga una familia con comodidad, seguridad, intimidad, higiene y estética” (p. 10).

En este aspecto la Corte Constitucional en la sentencia referida se pronunció en las siguientes palabras:

[...] la vivienda no puede, desde un punto de vista material, equipararse a la existencia de un simple techo que impida la lluvia y el frío o calor excesivos. La vivienda debe entenderse como un lugar que ofrezca seguridad a la persona frente a las inclemencias ambientales y un punto a partir del cual pueda proyectar su vida privada y en sociedad. Lo anterior implica que la vivienda, para entenderse adecuada, debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, requeridos para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud

Complementando lo anterior, la corporación señala lo siguiente:

[...] la vivienda debe garantizar el acceso a una serie de bienes que aseguren su bienestar, como los servicios públicos, su seguridad, como acceso a servicios de emergencia, y su nutrición, lo que implica que los planes de vivienda correspondan a debidos planes de desarrollo urbano. Tales planes de desarrollo deben asegurar que la vivienda se encuentre en un lugar donde exista acceso a elementos centrales para la vida digna de la persona y su vida en sociedad como acceso a trabajo, salud, educación y un ambiente sano.

En este punto vale la pena complementar con los aportes de la doctrina, en cuanto a que la habitabilidad como factor constitutivo del concepto de vivienda en general, puede apoyarse en iniciativas que estén enfocadas en la satisfacción del derecho con el fin de superar el déficit existente, tal y como la que expresa García

(2014) quien propone que “*mediante un sistema prefabricado con pocos elementos componentes se llegue a la solución para cada núcleo familiar según sus requerimientos; así, a partir de una concepción masiva proporcionada por la tecnología, se puede llegar a una vivienda a la medida*” (p. 13).

Asequibilidad: La vivienda digna deberá ser asequible económicamente, especialmente para los grupos más vulnerables de la sociedad para los cuales deberá destinarse la ayuda necesaria con el fin de facilitar el acceso a ella, además de poder sufragar los gastos de mantenimiento y mejoramiento y demás gastos que se ocasionen como lo pueden ser el pago de impuestos, servicios públicos y demás gastos del hogar sin que ello implique, que se dejen de satisfacer otras necesidades vitales como el alimento o el vestuario.

En este punto la Corte Constitucional se refirió de la siguiente forma:

Lo anterior no resulta suficiente si el gasto asociado a la vivienda les impide el acceso y permanencia en la vivienda o el cubrimiento de tales gastos implicara la negación de otros bienes necesarios para una vida digna. En este orden de ideas, se demanda de parte de los Estados políticas que aseguren sistemas adecuados para costear la vivienda, tanto para financiar su adquisición como para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, de los alquileres, entre otras medidas.

Lugar: la vivienda digna debe encontrarse adecuadamente localizada, lo que implica que deberá contar con acceso a diferentes servicios sociales como el empleo, la salud, la educación, zonas verdes y parques para la recreación y el sano esparcimiento. Así mismo, deberá contar con medios de transporte que permitan acceder al lugar en donde esta se encuentra ubicada y a su vez, que permita el desplazamiento hacia otros lugares, teniendo en cuenta, que de no garantizarse lo anterior se puede desprender una carga económica excesiva en el presupuesto de aquellas familias que cuenten con menos ingresos. Del mismo modo, deberá ubicarse lejos de zonas que representen un peligro para la salud e integridad de las

personas, por lo que no deberá ubicarse alrededor de fuentes de contaminación o de riesgos naturales.

Sumado a todo lo anterior, es necesario que cerca de la vivienda digna se ubiquen instituciones que garanticen la seguridad y protección de las personas como por ejemplo: los bomberos y la policía, las cuales son instituciones que deben estar disponibles de forma rápida para la atención y protección de derechos frente a actos de violencia o por motivos de emergencias y desastres.

Adecuación cultural: la manera en que la vivienda es construida, los materiales que son utilizados para la misma, al igual que las políticas públicas que se destinen para ello, deben reconocer y permitir las expresiones culturales y las diversas formas de vivienda. De acuerdo con Orjuela (2014) *“mediante este factor se propende por garantizar un equilibrio entre las expresiones culturales que hacen parte de la tradición empleada en la construcción y diversidad de las viviendas y el acceso a los servicios tecnológicos”* (p. 38).

Como se puede observar, el derecho a la vivienda digna es un concepto que abarca la protección de otros derechos fundamentales, y que además de esto, debe cumplir con determinados parámetros enfocados a permitir el desarrollo de las personas promoviendo y protegiendo su dignidad. Es evidente, la clara intervención que debe realizar el Estado para lograr que el acceso a la vivienda se desarrolle de manera progresiva a través de las respectivas políticas públicas enfocadas en garantizar el acceso a este derecho, especialmente, a los grupos poblacionales y familias más vulnerables y con menos capacidad económica en virtud del principio de igualdad y de solidaridad.

No obstante, que el derecho a la vivienda aunque actualmente tenga carácter de fundamental no deja de ser un derecho social de carácter prestacional y asistencial, lo que presupone la destinación de recursos por parte del Estado para su desarrollo, por ende, no solo son necesarias las políticas sociales para promover el acceso a la vivienda, sino que además, se hace necesario la creación de políticas económicas

y de cooperación que permitan la concesión de los recursos monetarios para financiar las políticas sociales ya que como lo mencionó Robledo (2010, p.228):

Lo primero que debemos tener presente es que aunque pudiese afirmarse que estamos ante un Estado Social asimétrico, en donde abundan los problemas para articular las partes dogmática y orgánica de la Constitución, hoy en día el debate sobre la exigibilidad de los derechos sociales se debe entender superado, es decir, los derechos sociales sí son vinculantes para los poderes públicos. No obstante, lo que no siempre resulta tan claro es lo referente a su efectividad, debido a que se encuentra vinculada a la existencia de recursos económicos. (Subraya fuera de texto)

2.1 La vivienda de interés social.

La vivienda de interés social se encuentra destinada a los hogares de menores ingresos con el propósito de facilitar que estos puedan acceder a ella, de acuerdo con Solarte (2012) “*la vivienda de interés social es aquella que está dirigida o construida para personas con menores ingresos económicos y que son cabezas de familia o cuyas familias son numerosas*” (p. 505).

En el mismo sentido, el artículo 91 de la ley 388 de 1997 establece que “*Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos.*” Así mismo, el artículo 104 de la ley 812 de 2003, estipula que el valor de una vivienda de interés social será de máximo 135 SMMLV³, en el mismo sentido de las dos leyes anteriores, el decreto 2190 del 2009 define a la vivienda de interés social como “*aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño*”

³ Salarios mínimos mensuales legales vigentes.

urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smmlv)”.

2.2 Vivienda de interés prioritario.

La vivienda de interés prioritario se encuentra destinada a personas que tienen mayores problemas económicos, el precio para estas viviendas no puede superar los 70 SMMLV, así lo define el decreto 2190 de 2009 el cual dispone literalmente en su artículo 2º, numeral 2.2, que la vivienda de interés prioritario *“Es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv)”*. En este sentido, el artículo 117º, parágrafo 1º de la ley 1450 del 2011 dispone que *“Se establecerá un tipo de vivienda denominada Vivienda de Interés Social Prioritaria, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv)”*.

De acuerdo con Higuera (2013) Los programas de vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario, ofrecidos por el Gobierno Nacional están dirigidos a familias cuyos ingresos laborales conjuntos no superen los 4 SMMLV, además de otros requisitos como por ejemplo no haberse beneficiado con anterioridad de otros programas de vivienda de interés social.

2.3 Subsidio de vivienda.

De acuerdo con Mintrabajo (2013, p. 1), el subsidio de vivienda es un *“aporte en dinero o en especie que se otorga por una sola vez al beneficiario”* con el fin de complementar el ahorro que este tenga disponible y facilitar así la adquisición o construcción de una solución de vivienda la cual debe ser de interés social o para el mejoramiento de la misma.

Según lo estipulado por el artículo 2º, numeral 2.6 se entiende como soluciones de vivienda al *“conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y*

calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro". Así mismo, el numeral 2.3 del mismo artículo define el subsidio familiar de vivienda como *"un aporte estatal en dinero, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, que constituye un complemento del ahorro y/o los recursos que le permitan adquirir, construir en sitio propio, o mejorar una vivienda de interés social"*. Dicho subsidio será otorgado a través de las Cajas de Compensación o del Fondo Nacional del Ahorro.

Del mismo modo, el artículo 6º de la ley 3 del 91, señala al subsidio de vivienda familiar *"como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social"*. Al mismo tiempo, dispone esta ley de un catálogo de acciones que pueden considerarse como soluciones a la vivienda, que de acuerdo al artículo 5º son:

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

Visto lo anterior, se debe decir que el subsidio de vivienda podrá destinarse específicamente a la adquisición de vivienda nueva, a la construcción en sitio propio cuando el grupo familiar cuenta con un lote que les pertenece y por último, al mejoramiento cuando el hogar ya dispone de una vivienda propia.

A su vez, el artículo 94º de la ley 812 del 2003 establece como requisito para obtener el subsidio familiar de vivienda, la disposición de un ahorro programado por parte del beneficiario, el cual no tendrá como requisito un tiempo establecido, dicho ahorro se podrá constituir a partir de las cesantías que como trabajador percibe el beneficiario.

Otros requisitos son: conformación de un hogar y que compartan el mismo espacio, lo anterior no debe implicar ninguna clase de discriminación para los hogares unipersonales, ingresos inferiores a 4 SMMLV, no ser propietario de otra vivienda al momento de solicitar el subsidio, así como no haber sido beneficiario con anterioridad de un subsidio familiar de vivienda, entre otros.

Es pertinente aclarar también, que dicho subsidio de vivienda en caso dado que el beneficiario decida vender su propiedad antes que transcurran 10 años de habersele otorgado para la compra de esta y sin que cuente con el permiso específico que deberá estar fundamentado en causales de fuerza mayor, tiene el deber de restituirlo al Estado. Lo anterior de acuerdo al artículo 21º de la ley 1537 del 2013.

3. Marco normativo que regula la vivienda digna en Colombia

Dada la importancia de conocer el marco normativo sobre el tema objeto de estudio se reseñarán las normas más importantes en materia de regulación de vivienda, especialmente, en cuanto a la promoción y reglamentación de la construcción de viviendas de interés social y prioritaria, leyes que se convierten en elementos esenciales enfocados en acortar la brecha de desigualdad y pobreza, factores que se tienen como meta dentro del Estado colombiano. Así mismo, son primordiales para el desarrollo de este derecho de acuerdo con su carácter de fundamental dando aplicación así, a lo dispuesto por el PIDESC. Vale la pena resaltar, que todas las normas que a continuación se reseñan se encuentran vigentes.

- *Ley 49 de 1990*: a través de esta ley se establece que las cajas de compensación familiar están obligadas a crear un fondo para el subsidio de vivienda el cual se otorgará en dinero o en especie como forma de financiación de la vivienda de interés social (art. 68).

- *Ley 3 de 1991*: crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el cual se desarrollaría a través de INURBE (art. 10º), una institución ya liquidada y se establece el subsidio de vivienda familiar. En los artículo 5º al 9º se regula lo referente a este auxilio especificando como definición que es un aporte que realiza el Estado por una sola vez al beneficiario con el fin de facilitar el acceso a la compra de vivienda de interés social o prioritaria o al mejoramiento de la misma.
- *Ley 388 de 1997*: esta ley dispone el ordenamiento territorial con el fin de definir políticas, estrategias y directrices para la localización de programas de vivienda de interés social, (párrafo 2º del numeral 3º del artículo 7º), localización de suelos urbanos y de expansión urbana y de terrenos necesarios para suplir la demanda de vivienda (art 13º, numeral 5º).

Le permite a las entidades municipales, distritales y áreas metropolitanas participar de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social a través de la celebración de diferentes contratos como por ejemplo el de fiducia (art 36º), permite a las entidades municipales y distritales la expropiación de inmuebles con el fin de desarrollar proyectos de vivienda de interés social (art. 58º).

Por último, establece que los municipios y distritos deberán determinar la necesidad que tienen en cuanto a vivienda de interés social para definir los objetivos a mediano plazo, así como las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas que estén destinados a la solución del déficit que existe en esta materia.

- *Ley 546 de 1999*: A través de este ley se establece un sistema de financiación de viviendas a largo plazo con el fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, teniendo como objetivos resguardar el patrimonio de las familias, preservar y fomentar el ahorro para la construcción y financiación de

viviendas, proteger a los usuarios de los créditos de vivienda, facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad, entre otro más (art. 2º). Así mismo, *“la ley creó un sistema de financiación de vivienda atado a la UVR⁴, que sustituyó al sistema UPAC, y estableció, entre otras condiciones, créditos con tasa fija de interés durante todo el plazo del préstamo, prohibición de capitalizar intereses”* (Mora, 2010, p. 19).

Del mismo modo, dispone que a través de los planes de ordenamiento territorial se deberán contemplar zonas amplias y suficientes con el propósito de garantizar la reactivación de viviendas y propender por el cubrimiento del déficit habitacional para la vivienda de interés social (art. 26º).

- Decreto 4429 del 2005: en su mayoría fue derogado por el decreto 2190 del 2005, a excepción de los artículos 12º al 15º, en ellos dispone que se dará prioridad en la asignación del subsidio de vivienda a los postulantes que se encuentran dentro de las poblaciones desplazadas por la violencia, víctimas de atentados terroristas o de desastres naturales, al igual que a soldados regulares, profesionales y campesinos y hogares que se encuentren conformados por personas que estén vinculadas a programas de reinserción (art. 12).
- *Decreto 973 de 2005*: a través de este decreto nacional se establece el subsidio familiar de vivienda de interés social rural, el fin de la prestación es el mismo que se dispone para las viviendas de interés social urbano y es el de facilitar el acceso y satisfacción del derecho a la vivienda a las personas de escasos recursos, en este caso el auxilio será otorgado por el Banco Agrario.

⁴ De acuerdo con Banco de la República, la UVR es una unidad de cuenta usada para calcular el valor el costo de los créditos otorgados para vivienda y así mismo, permite a las entidades financieras mantener el poder adquisitivo del dinero prestado.

- *Decreto 2190 de 2009*: Reglamenta de manera amplia todo lo referente al subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para el área urbana, en su artículo 2º define el concepto de vivienda de interés social, vivienda de interés prioritario y subsidio familiar de vivienda, lo que pone de presente la relación natural e inherente entre un subsidio otorgado para adquirir vivienda y las viviendas destinadas a cerrar las brechas de desigualdad en el país. Puesto que, no sería equitativo otorgar subvenciones a quienes cuentan con una capacidad adquisitiva elevada en detrimento de los intereses y derechos de los sectores más vulnerables.

El mismo artículo define igualmente, las soluciones de vivienda destinadas a satisfacer el derecho a la vivienda digna, dichas soluciones se consideran como *“operaciones que permiten a una hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias, satisfacciones de espacio, servicios públicos y calidad en la estructura”* (Numeral 2.6 del artículo 2º).

Las soluciones de vivienda para las cuales está destinado el subsidio familiar de vivienda corresponden especialmente a las modalidades de adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio, mejoramiento y mejoramiento de vivienda saludable. Estos dos últimos, son aspectos muy importantes puesto que están destinados a mejorar las condiciones básicas de salud especialmente, de los hogares que se encuentren en mayor grado de vulneración, en relación al aspecto de la salud en la vivienda García, García y torres (2014, p. 372) se refirieron de la siguiente manera:

Entre los aspectos de interés para la salud en la vivienda se pueden mencionar: el entorno de su ubicación, los materiales y las técnicas de construcción, la distribución espacial, el abastecimiento, almacenamiento y manejo del agua potable, la disposición de excretas y desechos sólidos, la convivencia con animales, la presencia de plagas y vectores, el almacenamiento

de elementos innecesarios o peligrosos y la calidad del aire interno y externo, entre muchos otros.

La modalidad de mejoramiento se encuentra regulada por el decreto 378 de 2007, que determina que es un proceso por medio del cual quien sea beneficiario del subsidio de vivienda familiar supera carencias básicas de la vivienda cuando esta presenta situaciones como por ejemplo: deficiencias en la estructura principal cimientos y demás, carencias o vetusteces en alcantarillado, energía eléctrica, cocina y/o baños, y algunas otras situaciones. La diferencia entre el mejoramiento de vivienda y el mejoramiento de vivienda saludable, es que la segunda modalidad permite que el beneficiario se postule para mejoramiento y construcción en sitio propio

De igual forma, a través de este decreto se fija la manera como serían asignados los recursos dispuestos por el gobierno y los parámetros y requisitos mínimos para acceder al subsidio familiar de vivienda. A su vez, que se determina la forma de otorgar el subsidio familiar de vivienda así: *“adquisición de vivienda donde se otorgan hasta 25 smlmv, construcción en sitio propio donde se otorgan hasta 18 smlmv, mejoramiento de vivienda donde se otorgan hasta 11.5 smlmv y vivienda saludable donde se otorgan hasta 8 smlmv”* (Espinoza, 2014, p. 26).

- *Ley 1469 del 2011:* con esta norma se adoptan medidas para impulsar la oferta de suelo y promover a su vez, el acceso a la vivienda. Dentro de los mecanismos que determina esta ley para lograr sus objetivos, se encuentran la planeación y ejecución de macroproyectos de interés social que garanticen la habilitación del suelo para la construcción de vivienda, la declaratoria de utilidad pública de interés social de los predios ubicados en cualquier suelo en donde se lleven a cabo los macroproyectos, incentivos

fiscales para la construcción de viviendas de interés prioritario a través de la exención de impuestos, entre otras.

- *Decreto 1921 del 2012 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:* a través de este decreto se regula el subsidio familiar de vivienda en especie, el cual equivale a la transferencia de una vivienda de interés prioritario al beneficiario (art. 2º), el decreto regula para quienes está dirigido dicho auxilio, la identificación de los potenciales beneficiarios quienes deberán estar inscritos en alguno de los siguientes registros: Red de la superación de la pobreza extrema, SISBEN III y Registro Único de Población Desplazada. Como se puede observar, el subsidio está destinado a los grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad debido a casos de pobreza extrema o por haber sufrido un hecho victimizante como lo es el desplazamiento forzado.
- *Ley 1537 del 2012:* Norma destinada a facilitar y promover el desarrollo territorial y el acceso a la vivienda, esta norma determina las funciones y obligaciones que tienen las entidades del orden nacional y territorial junto con el sector privado en el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y proyectos de vivienda de interés prioritario (art. 1º).

Lo que se hará través de estímulos que permitan ejecución de proyectos promoviendo ante las autoridades los correspondientes permisos, licencias y autorizaciones, aportando los respectivos recursos para la ejecución de los proyectos, buscando la cooperación internacional para fomentar la construcción de vivienda en las zonas fronterizas y promoviendo mecanismos que le generen ingresos a los hogares beneficiados de los programas de vivienda, entre otros tantos (art. 2º).

Dispone igualmente, la manera como el Estado ha de distribuir el presupuesto de financiación para la construcción de proyectos de vivienda

de interés social y prioritario entre los municipios, la constitución de patrimonios autónomos, dispone de unos requisitos mínimos de elegibilidad para los participantes de las convocatorias para el desarrollo de los proyectos de vivienda, entre ellos, que cuenten con más de 5 años de experiencia ejecutando proyectos, así como la transferencia de subsidios a los patrimonios autónomos de los que habla la ley (arts. 5º- 8º).

Establece como condición, que los beneficiarios de las políticas de vivienda de interés social y prioritario constituyan sobre los inmuebles un patrimonio de familia inembargable, esto, con el fin de proteger a las familias frente a terceros por cuestiones de deudas y además, para que el inmueble no sirva como garantía hipotecaria y así poder conservar y tener la seguridad en la tenencia de la que habla el PIDESC, especialmente, cuando hay menores de edad (art. 9).

Estipula el otorgamiento de subsidios en especie para las poblaciones vulnerables que se encuentren vinculadas a programas sociales del gobierno que tengan como finalidad superar la pobreza extrema o que se ubiquen dentro del rango de pobreza extrema, que se hallen en situación de desplazamiento, que hayan sido afectados por desastres naturales o emergencias y/o que se localicen habitando zonas de alto riesgo no mitigable, dando prioridad a mujeres y hombres cabeza de hogar (art. 12º).

A su vez, garantiza la financiación de proyectos de vivienda de interés social y prioritario a través, de la autorización de operaciones de crédito público interno o externo que adelantarán el Ministerio de Hacienda y la Financiera de Desarrollo Territorial FINDETER (arts. 19º y 20º). En cuanto al subsidio familiar de vivienda, manifiesta la norma que el mismo será restituido si el beneficiario enajena su propiedad antes que transcurran 10 años desde su otorgamiento o si se comprueba falsedad en los documentos presentados para su adquisición (art. 21º). Es preciso aclarar, que quien acuda a la

falsificación de documentos para adquirir subsidios deberá responder por el delito de fraude de subvenciones (art. 403ª C.P).

También regula y dispone la promoción de políticas públicas para la construcción de vivienda de interés social y prioritaria rural que se formularán a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (arts. 27º-32º). Determina la ley, que se eliminarán los tramites y costos en la celebración de negocios jurídicos tales como: constitución de propiedad horizontal, afectación a vivienda familiar y/o constitución de patrimonio de familia, estas últimas figuras tienen grandes diferencias pero de igual manera "*ambos son gravámenes con los que se limita la libre negociabilidad en beneficio de la familia*" (Suarez, 1996, p.39).

Dispone igualmente, mecanismos de estímulos y exenciones para vivienda, como por ejemplo: la opción de ahorro a través del leasing habitacional con opción de compra. Además, de regular la habilitación de suelos para la construcción de los proyectos de vivienda y la adquisición de predios para el mismo fin.

Se logra evidenciar entonces, que la evolución normativa dirigida a desarrollar el derecho a la vivienda digna ha sido amplia y constante. Esto, gracias a que es una prerrogativa que fue elevada a rango fundamental y que por consecuencia, el Estado debe garantizar su promoción, protección y satisfacción de forma progresiva.

De no hacerlo, iría el Estado en contravía de sus obligaciones con respecto al cumplimiento de los tratados que ha suscrito y adoptado, en este caso el *Pacto Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* que le impone unos lineamientos básicos para que la vivienda pueda ser considerada como digna.

En ese mismo aspecto, también ha sido relevante el desarrollo e interpretación que ha hecho la Corte Constitucional en materia de vivienda digna. Lo que ha implicado, que el gobierno fomente y ejecute constantemente políticas sociales

enfocadas en dar un mayor cubrimiento de garantía y satisfacción de este derecho, especialmente, a las personas que como ya se ha mencionado durante esta investigación, se encuentran en condiciones de inferioridad y vulnerabilidad debido a circunstancias sociales, económicas y culturales.

Conclusiones

En primer lugar, es necesario indicar que el Estado colombiano ha hecho enormes esfuerzos por cumplir los propósitos y objetivos encaminados a la satisfacción del derecho a la vivienda digna como mecanismo de lucha contra la pobreza e inequidad que es tan marcada en nuestro país, esto se ha logrado a través de los fallos de la Corte Constitucional y gracias a determinada voluntad tanto política como legislativa.

Muestra de ello, son las políticas actuales como mi “Casa Ya”, instaurada y ejecutada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y regulada por el decreto 428 de 2015 el cual otorga viviendas 100% subsidiadas o en su defecto, permite financiar gran parte de la cuota inicial para la adquisición de vivienda de las persona con menos recursos o subsidiar la tasa de interés del crédito otorgado por la entidad financiera entre otras ayudas.

Sin embargo, como se ha mencionado dentro de esta investigación, no solo es necesario que se implementen y ejecuten políticas públicas para la creación de viviendas de interés social y prioritario. Sino que es necesario que se realice a su vez, un efectivo control sobre el desarrollo y ejecución de las mismas, sobre el presupuesto destinado que no debe desviarse por actos de corrupción.

Se hace perentorio vigilar y controlar la calidad de los diseños y materiales con los que se construyen, otorgar las licitaciones a los contratistas que en verdad sean idóneos y que no solo busquen un beneficio económicos particular como lo es la rentabilidad esperada con posterioridad a la finalización de los proyectos y a la venta de los lugares de habitación construidos, sean casas o apartamentos.

Este último punto es sustancial, debido a que los contratistas esperan obtener un provecho económico por la ejecución del proyecto, esto es, las ganancias económicas que le puedan generar el contrato, ya que los proyectos son construidos por particulares quienes tienen claramente un ánimo de lucro. Es por esta situación, que se hace tan significativos los estímulos y subvenciones que les otorgue el Estado a los constructores privados que estén a cargo del desarrollo de los planes de vivienda de interés social y prioritaria, así como su efectiva vigilancia.

Por su parte, los particulares dedicados a la ejecución de los proyectos de vivienda deben tener un alto sentido de responsabilidad y que a pesar que un proyecto de intereses social o prioritario que busque cerrar la brecha de inequidad dentro de la población no les genere las mismas o mejores ganancias económicas que pueden obtener a través de otros proyectos, comprendan que se requiere de ellos, que se necesita un trabajo mancomunado entre el Estado y los privados, puesto que, el desarrollo de la sociedad en condiciones equitativas y sin discriminación es algo que nos compete a todos.

Por esto es trascendental, ese compromiso y trabajo en comunión sin anteponer el factor económico antes mencionado por encima del principio de solidaridad que debe primar en las acciones y políticas a ejecutar cuando se hace el trabajo conjunto entre Estado-particulares. Si bien es cierto, como menciona Londoño (2016) *“el mercado no produce vivienda que no le genere utilidad en el desarrollo de proyectos, en especial, aquella de interés social, que tiene unas limitantes en su estructura de precios”* (p. 9). También lo es, que la administración les otorga subvenciones y exenciones a los constructores para que los proyectos se puedan desarrollar y así ellos logren evidenciar determinada ganancia.

Por consiguiente, los particulares deben realizar los diseños y usar los materiales necesarios de acuerdo con altos estándares de calidad que permitan en definitiva, considerar a la vivienda construida como un elemento que dignifica y desarrolla la

vida de las personas, lo que generaría un cambio importante en la sociedad. La administración pública por su parte, tiene el deber de vigilar que esto sea así.

De la misma forma, es preciso que el Estado destine cada vez más recursos para lograr una mayor cobertura de satisfacción del derecho a la vivienda, ya que este precepto requiere un desarrollo progresivo en donde la regresión se encuentra totalmente prohibida, por lo cual es necesario un alto flujo económico para cumplir con las metas actuales que tiene la administración en todos los aspectos sociales.

Además de instaurar planes y estrategias que garanticen blindar dichos recursos en contra de actos de corrupción, es necesario igualmente, propender por el desarrollo y fomento de fuentes de empleo en el país para que más personas puedan tener los ingresos necesarios que les permitan cubrir los gastos y necesidades que representa un vivienda propia. Esto ayudaría a disminuir los índices de pobreza extrema lo que significaría a su vez, que el Estado progresivamente deje de subsidiar viviendas en un 100%.

Con referencia a lo anterior, es donde se en halla uno de los problemas grandes en cuanto a la asignación de subsidio familiar para vivienda, ya que se exige tener aprobado un crédito bancario para financiar el excedente del costo de la vivienda de interés social o prioritaria. Por esta razón, las personas que no tienen ingresos o un empleo estable sencillamente no pueden acceder al sistema financiero, recordemos que aunque muchos individuos y familias han salido de los rangos de pobreza extrema, no quiere decir esto, que las mismas hayan encontrado fuentes formales de trabajo ya que en Colombia las cifras de informalidad son muy altas.

Por ende, el Estado tiene que fortalecer su injerencia en materia de financiamiento a mediano y largo plazo a través de la discriminación positiva para que las personas que aunque tengan determinados ingresos pero que no se encuentren vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo, puedan acceder a la vivienda. Como bien mencionó la Universidad del Rosario (2007), toda política que pretenda reducir el déficit de vivienda *“debe tener en cuenta las condiciones*

socioeconómicas de la población, ya que su nivel de ingreso indica la capacidad de los hogares para acceder a vivienda propia” (p. 3).

Del mismo modo, las políticas sociales para el fomento y promoción del acceso a la vivienda digna para las personas con menos recursos no deben convertirse en un estandarte político, en un instrumento de ningún partido, ni de funcionarios que tengan aspiraciones de elección popular para algún cargo, puesto que dichas políticas públicas no deben ser entendidas como medidas de compasión, beneficencia, ni ayuda o donación, sino como una obligación que tiene el Estado en concordancia con los tratados internacionales que ha suscrito y adoptado y que ahora, pertenecen al bloque de constitucionalidad por lo que son plenamente vinculantes.

Se puede colegir entonces, que el problema de la satisfacción de la vivienda digna como derecho fundamental en Colombia no se basa en la eficacia de las medidas jurídicas, administrativas y políticas, ya que se puede observar que hay un desarrollo normativo y jurisprudencial amplio, así como la voluntad política por parte de la administración para suplir el déficit que se presenta en esta materia en nuestro país.

El problema para esta investigación se haya especialmente en la profunda desigualdad social y en la inequitativa distribución de la riqueza en nuestro país, aunado lo anterior, la enorme corrupción que aqueja a Colombia no permite destinar más recursos para la construcción de mayores proyectos y los que ya se han destinado corren el riesgo de perderse. Por lo que es de suma importancia y se recalca nuevamente, es que un factor determinante para el éxito y eficacia en la satisfacción del derecho al acceso a la vivienda digna es la constante vigilancia, especialmente de los dineros públicos destinados para su desarrollo.

Por lo tanto, a pesar que en Colombia se cuente con un marco jurídico eficaz para garantizar el acceso, la protección y la satisfacción de forma progresiva de la vivienda digna como derecho fundamental de acuerdo con lo estipulado por los

instrumentos internacionales. La cobertura del mismo, se ve aplacada por factores sociales de connotaciones mucho más profundas basadas en la falta de vigilancia de los recursos públicos, corrupción, desempleo, informalidad, criminalidad, conflicto armado y desigualdad social.

Lo que implica que el problema no es de reconocimiento del derecho como tal, ya que existen los mecanismos idóneos que permiten garantizarlo a las personas que cumplan con los requisitos sociales, culturales y económicos para reclamarlo. Si no que se halla, es en la eficacia a la hora de generar mayor cobertura de forma progresiva para que todos puedan acceder a la vivienda digna, teniendo en cuenta que para su efectiva satisfacción se requiere de inversión económica por parte del Estado, la cual es insuficiente si no se solucionan los problemas mencionados con anterioridad.

Referencias

Bibliográficas:

- Camargo, A. P. & Hurtado, A. (2011). *Vivienda y pobreza: Una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá*. Bogotá, Colombia: Universidad Javeriana. Recuperado de http://www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/CVU_V4_N8-03.pdf
- Correa, L. (2008). El derecho a la ciudad, el interés público y el desarrollo humano: Relaciones y complementariedades. *Bitácora* 13 (2), pp. 29-46. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <file:///C:/Users/Pao%20y%20Edwin/Downloads/18519-60102-1-PB.pdf>
- Espinoza, C. I. (2014) *Los macroproyectos de interés social nacional como operaciones urbanas integrales para la política pública de vivienda: Caso ciudad verde, área metropolitana de Bogotá*: Trabajo de grado maestría, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/13990/EspinosaGonzalezClaralsabel2014.pdf?sequence=1>
- García, C., García, J. & Torres, C. (2014). Aprendizaje cooperativo para forjar vivienda saludable en Bogotá: Estudio de caso. *Revista salud publica* 16 (3), pp. 371-381. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/46924/1/44902-233910-1-PB.pdf>
- García, G. (2014). *Hacia una normalización en la industria de la construcción*. Cali, Colombia: Universidad del Valle.
- Higuera, L. (2013). *Política sobre vivienda de interés social y vivienda de interés prioritaria en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de

<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11703/1/Políticas%20sobre%20VIS%20Y%20VIP%20en%20Colombia.pdf>

Londoño, C. E. (2016). *Asociaciones público privadas, alternativa de solución al déficit de vivienda para entes territoriales: Caso Sabaneta- Antioquia 2008-2015*. Trabajo de grado maestría. Universidad EAFIT. Recuperado de https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9084/CarlosEnrique_Londo%C3%B1oAmariles_2016.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Mintrabajo. (2013). *ABCÉ, subsidio de de vivienda*. Bogotá, Colombia: Autor. Recuperado de file:///C:/Users/Pao%20y%20Edwin/Downloads/abece_subsidio_vivienda.pdf

Moncaleano, A. & Morales, J. (2006). *Vivienda digna para todo: Manifiesto hacia la construcción de una política pública de vivienda social, democrática equitativa e incluyente que garantice un hábitat digno para los colombianos*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Mora, A. M. (2010). El UPAC y la UVR: Aspectos generales sobre el origen y desarrollo del crédito hipotecario en Colombia. *Revista MBA*, pp. 12-27. Universidad EAFIT. Recuperado de <http://www.eafit.edu.co/revistas/revistamba/Documents/upac-uvr.pdf>

Nogueira, H. (2009). Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano. *Revista de Estudios Constitucionales* (2), pp. 143-205. Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v7n2/art07.pdf>

Olano, H. A. (2006). *El derecho a la vivienda digna en Colombia*. Bogotá, Colombia, Universidad de la Sabana. Recuperado de <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/viewFile/1349/1485>

- Orjuela, G. (2014). *Marco normativo para la vivienda de interés prioritario-alternativas para la política de vivienda*. Trabajo de grado en Maestría. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/39893/1/6700490.2014.pdf>
- Pinilla, J.F. & Rengifo, M. (Cords.). (2012). *La ciudad y el derecho*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis
- Pisarello, G. (2003). *Vivienda digna para todos: Un derecho en (de) construcción*. Barcelona. España: Editorial Icaria S.A.
- Robledo, P. (2010). El derecho a una vivienda digna en el marco de las competencias municipales de ordenación del territorio. *Revista de derecho del Estado* (24), pp.207-231. Bogotá, Colombia: Universidad Externado. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3376/337630234010.pdf>
- Sandoval, V. & Valencia, A. (2011). *Manual básico de litigio internacional para la protección de los derechos laborales*. San Salvador, El salvador: GMIES.
- Santana, M. V. & Vásquez J. E. (2012). *Ambiente sano y vivienda digna: ¿Derechos confrontados en Medellín?* Medellín, Colombia. Fundación Universitaria Luis Amigo. Recuperado de <http://www.funlam.edu.co/uploads/fondoeditorial/preliminar/2012/Ambiente-sano-y-vivienda-digna.pdf>
- Solarte, P.A (2012). *Ordenamiento territorial y derecho urbano (2da ed.)*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.
- Suarez, R. (1996). *El patrimonio de familia*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.
- Universidad del Rosario. (2007). *Política de vivienda: Alcances y perspectivas*. Bogotá, Colombia: Autor. Recuperado de

http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-Desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-II-2007/PDF/2007_fasciculo11/

Vargas, L. F. (2012). *Derecho internacional de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), caso de coyuntura internacional*. Bogotá, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6724/2/VargasCalderonLuisFernando2012.pdf>

Jurisprudenciales:

Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, Sentencia T- 021 del 1º de febrero de 1995, expediente T-46.300. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, Sentencia T-495 del 7 de noviembre de 1995, expediente No T- 74.480. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-936 del 15 de octubre de 2003, expediente D-4468. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, Sentencia T-016 del 22 de enero del 2007, expediente T- 1405186. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T-433 del 12 de agosto de 2016, expedientes T-5.456.675, T-5.448.677, T-5.447.085, T-5.447.096, T-5.441.920, T-5.441.919, T-5.441.912, T-5.488.374, T-5.488.375, T-5.488.376, T-5.488.377, T-5.488.378. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, Colombia.