

***EL DERECHO A LA VIVIENDA  
PRIVADA EN COLOMBIA***

**MONOGRAFÍA COMPILATORIA**

Facultad de Derecho  
Universidad Autónoma Latinoamericana



# ***EL DERECHO A LA VIVIENDA PRIVADA EN COLOMBIA.***

**MONOGRAFÍA COMPILATORIA.**

Johana Carolina Mejía Valencia

Septiembre 2022

Facultad de Derecho  
Universidad Autónoma Latinoamericana  
**Dedicatoria**

“Al ver el resultado logrado con este ambicioso proyecto, solamente se me ocurre una palabra: ¡Gracias!

Todo el trabajo realizado fue posible con el apoyo incondicional de David, mi esposo, que estuvo a mi lado en los momentos difíciles, y a mi hijo, Benjamín, cuya paciencia fue puesta a prueba en incontables ocasiones.

Gracias, también, a mi padre, que me dio todo lo que necesité, y a mis amigos, que me brindaron su aliento.

Nada de esto hubiera sido posible sin ustedes. Este trabajo es el resultado de un sinnúmero de acontecimientos que poco tuvieron que ver con lo académico, sino más bien, con el amor.

Gracias infinitas a ustedes y, por supuesto, a Dios, por ponerlos en mi camino.

“Por ser quienes son y por creer en mí”

## **Agradecimientos**

iv

A mis Docentes, por sus palabras sabias, sus conocimientos rigurosos y precisos. Donde quiera que vaya, los llevaré conmigo. Su semilla de enseñanza, germinó en mi alma y espíritu. Gracias por su paciencia, profesionalismo, dedicación, perseverancia y tolerancia.

## **RESUMEN**

El estudio que se presenta tuvo como objetivo analizar desde una óptica histórico – normativa, la eficacia de las Políticas Públicas en materia de vivienda privada en Colombia y su declaración como Política de Estado. Por tanto, se presenta una monografía de compilación la cual se divide en tres capítulos: 1) Desarrollo histórico normativo del acceso a la vivienda; 2) Análisis sobre la Unidad de Poder Adquisitivo (UPAC) y la Política Pública en materia de vivienda con la expedición de la Ley 2079 (2021); 3) Programas Públicos de acceso a la vivienda en Colombia. Por consiguiente, se realizó una búsqueda bibliográfica en diversas bases de datos donde se identificaron una serie de textos que aludían al tema a tratar, desde su trayectoria histórica y su función actual. La relación dialógica entre autores permitió dar respuesta al objetivo planteado, dilucidando que las Políticas Públicas en materia de vivienda en Colombia han solucionado algunos problemas en un momento determinado, sin embargo, la brecha de desigualdad persiste y la adquisición de vivienda para el pueblo colombiano sigue siendo un dilema coyuntural a nivel gubernamental, que sigue supeditado a la demanda del mercado inmobiliario y financiero.

**Palabras clave:** vivienda, política pública, propiedad privada, neoliberalismo, pobreza.

## **ABSTRACT**

The objective of the study presented was to analyze from a historical-normative point of view the effectiveness of Public Policies in the matter of private housing in Colombia and its declaration as a State Policy. Therefore, a compilation monograph is presented which is divided into three chapters: 1) Regulatory historical development of access to housing; 2) Analysis of the Purchasing Power Unit (UPAC) and Public Policy on housing with the issuance of Law 2079 (2021); 3) Public Programs for access to housing in Colombia. Therefore, a bibliographic search was carried out in various databases where a series of texts that alluded to the subject to be treated were identified, from its historical trajectory and its current function. The dialogical relationship between authors allowed to respond to the stated objective, elucidating that Public Policies on housing in Colombia have solved some problems at a certain time, however, the inequality gap persists and the acquisition of housing for the Colombian people continues. being a temporary dilemma at the government level, which continues to be subject to the demand of the real estate and financial market.

**Keywords:** housing, public policy, private property, neoliberalism, poverty

## Tabla de Contenido

vi

Introducción .....	8
Planteamiento del problema.....	11
Pregunta de Investigación.....	11
Justificación .....	12
Objetivos.....	13
Objetivo General.....	13
Objetivos Específicos .....	13
Estructura de la Investigación.....	14
Capítulo 1.....	15
Desarrollo histórico normativo del acceso a la vivienda. ....	15
Primera Etapa del Desarrollo de la Vivienda en Colombia. ....	15
Visión Institucional de la Vivienda en Colombia (1942 – 1965). ....	19
Segunda Etapa: Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (1972 – 1990).....	21
Tercera Etapa: Carta Política 1991, Mercado Inmobiliario y Subsidios Estatales a la Demanda de Vivienda. ....	23
Marco teórico.....	25
Antecedentes de investigación.....	25
Antecedentes nacionales. ....	25
Antecedentes internacionales.....	26
Marco conceptual.....	27
Marco legal. ....	28
Capítulo 2.....	31
Análisis sobre la Unidad de Poder Adquisitivo (UPAC) y la Política Pública en materia de vivienda con la expedición de la Ley 2079 (2021). ....	31
Ventajas y desventajas del sistema UPAC en Colombia. ....	41
Capítulo 3.....	42
Programas Públicos de acceso a la vivienda en Colombia. ....	42
Vivienda de Interés Prioritario (VIP).....	42

Las Vivienda de Interés Social (VIS) .....	45
Mi Casa Ya. ....	46
Subsidio Frech. ....	47
Semillero de Propietarios .....	49
El sector bancario y su relación con la adquisición de vivienda propia en Colombia .....	49
Diseño metodológico .....	1
Tipo de investigación.....	52
Tipo de corte.....	52
Enfoque de la investigación.....	53
Técnica de investigación.....	53
Método de investigación .....	53
Técnica de Recolección de Datos .....	53
Fuentes de Información .....	54
Conclusiones .....	1
Recomendaciones .....	1
Referencias bibliográficas.....	59

## Introducción

En Colombia, al tenor de los postulados constitucionales del derecho a la vivienda o del acceso a la vivienda privada tiene una garantía con fundamento en la Carta Política de 1991; por ello, que las Políticas Públicas actuales **se encuentran** direccionadas **para permitir que** los hogares colombianos **tengan** la oportunidad de materializar este derecho fundamental, expresado en los artículos 51 y 58, así como se expresa:

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... (Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 51).

El siguiente expresa:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores...La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. (Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 58).

Sin embargo, es innegable que, si bien la Constitución y las Normas reconocen y amparan dicha garantía fundamental desde una óptica formal, en el ámbito físico y material la realidad de Colombia sea otra, pues en estudios recientes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se logró evidenciar que más del 50% de los hogares colombianos, no cuentan con vivienda propia y que del porcentaje que cuentan con la misma, aproximadamente un 35% de dichos hogares se encuentran pagando algún tipo de crédito bancario o leasing; el estudio realizado en el año 2018, demuestra que el 47,9% del total nacional tienen vivienda propia, considerando dentro del porcentaje, las personas que terminaron de pagar su vivienda y las personas que aun la están pagando; por su parte, el porcentaje de arrendatarios tuvo una reducción del 33,8%, identificándose un aumento de 14,7% de los ocupantes con permiso del propietario.

Lo anterior, claramente evidencia que existe una crisis habitacional en Colombia pues dicho derecho, aunque las normas y Constitución colombiana lo reconocen e instan al Gobierno Nacional a protegerlo, garantizarlo y promoverlo por medio de Políticas Públicas que garanticen la posibilidad de una vivienda digna, lo cierto de todo, es que la realidad social del país muestra un fracaso en las

Políticas Públicas direccionadas a garantizar la vivienda o por el contrario una carencia de **las mismas que impiden** su materialización.

Lo expresado es una situación compleja y de relevante actualidad si se considera que con la pandemia, las finanzas de los hogares colombianos se vieron fuertemente afectadas, situación que agudiza la crisis planteada pues **se tiene en cuenta que** más del cincuenta por ciento de los hogares colombianos no **tienen** vivienda propia y por consiguiente deben recurrir **a la búsqueda del ingreso económico** necesario de forma mensual para **lograr** suplir dicha necesidad, **y por otra parte aquellos** hogares que cuentan con vivienda, como evidencia el Dane (2018), el 35% se encuentran pagando algún tipo de crédito **lo que hace que la** situación **sea** más compleja pues ante la carencia del recurso económico no solamente perderían su lugar de habitación, sino también sus ahorros en el caso de **algunas** modalidades de crédito **tales** como el leasing.

El DANE, para el 2021, indicó que en Colombia la línea de pobreza está comprendida en una subsistencia de 21,02 millones de habitantes con una mensualidad de \$331.688. Identificándose una realidad que **dificulta** la situación en la cual 7,47 millones de colombianos viven una mensualidad por debajo de los \$145.004, lo que indica una condición de pobreza extrema (Diario La República, 2021).

Ante la realidad anterior, el Gobierno **se ha encaminado a crear** una Política Pública y Social que busca hacer frente a dicha problemática, con miras de encontrar soluciones de fondo y que permitan dinamizar la economía. Sobre el particular en el año 2021 expidió la Ley 2079, con el objetivo de “reconocer la política pública de hábitat y vivienda como una política de Estado, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos (Ley 2079 de 2021. Art. 1).

Sumado, a dicha normatividad y al reconocimiento del hábitat y la vivienda como una Política Pública de Estado, el Gobierno colombiano ha desarrollado una serie de programas que pretenden precisamente complementar un esquema amplio de solución de vivienda, entre los cuales se puede mencionar:

- Vivienda de Interés Prioritario (VIP).
- Las VIS.
- Mi Casa Ya.

- Subsidio Frech.
- Semillero de Propietarios.
- Casa Digna, Vida Digna.
- Créditos de vivienda.

Así, frente a este entorno, se estima la necesidad de ahondar tanto en las Normas y en los cambios efectuados en las Políticas Públicas direccionadas a dar solución al déficit de vivienda privada en Colombia desde una óptica histórica y actual, como también entender si dichas políticas, programas y métodos mediante los cuales se está incentivando la adquisición de nuevas unidades habitacionales, son realmente eficaces en la necesidad latente de cerrar esa brecha de desigualdad en la adquisición de vivienda propia y qué repercusión tiene declarar la adquisición de vivienda privada una Política de Estado.

### **Planteamiento del problema.**

Colombia es un país que se reconoce por su estado social de derecho, desde el momento en que se dictamina la Constitución Política del año 1991, en cuanto a ello hace referencia a que el gobierno tiene el deber de garantizar para todos los habitantes los derechos humanos y los que la misma carta magna determina como fundamentales.

Uno de los entornos que se consideran con demasiada importancia es el derecho que tienen los colombianos a tener un sitio habitacional donde puedan vivir dignamente y mucho más si se considera que el mismo se encuentre vinculado al sector privado. Este se encuentra incluido como parte de los derechos que integran el aspecto social, económico y cultural.

El problema en sí, radica en las dificultades que se han presentado a través de los tiempos para los colombianos el conseguir vivienda propia. En el tiempo se estima que desde el año 1985 hasta 1993 se presentó un aumento del 20,3 % en cuanto tiene que ver al déficit de vivienda. Para el 2018, se tiene en cuenta que alrededor de cuatro millones de colombianos se encontraban residiendo en sitios habitacionales que presentaban malas condiciones. Para el año 2020, el 31,4% de los hogares en Colombia se encontraban en Déficit Habitacional, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida. (DANE, 2021).

Para el año 2021, se presentó una disminución no muy representativa, señalando al 31,0% de los hogares en Colombia con Déficit Habitacional. (DANE, 2022)

Esta información se cataloga como preocupante, pues presenta realidades con las que surge el cuestionamiento de si las determinaciones que se han tomado por parte del Ministerio de vivienda en el país, han sido adecuadas y si han sido aprovechadas por todos los colombianos o solo parte de ellos.

### **Pregunta de Investigación.**

Para el estudio del tema propuesto, se parte del siguiente interrogante: ¿Cómo se desarrollan las políticas públicas de vivienda privada en Colombia?

## Justificación

Este trabajo en modalidad de monografía compilatoria encuentra su justificación en la medida en que interpreta desde lo histórico y normativo, el reconocimiento de la vivienda privada en Colombia como una Política Pública de Estado, así mismo, busca entender el desarrollo que los programas públicos que han tenido en cuenta la materialización de este derecho constitucional.

Esta investigación toma especial relevancia, si se considera que el derecho a la vivienda privada encuentra sustento constitucional y es la misma Carta Política quien insta a las autoridades a proveer los medios, garantías y mecanismos necesarios para permitir una realidad material. Así mismo, toma importancia en el contexto actual del país, donde más de la mitad de los colombianos no tienen una vivienda propia, permitiendo entender dicha trascendencia.

Es indudable, que con el advenimiento de la pandemia, esta investigación adquiere una importancia fundamental, pues la vivienda no solamente representa como se expresa en páginas anteriores, un elemento sin el cual la dignidad del individuo no se puede materializar, pero así mismo, en circunstancias tan difíciles como las actuales, la vivienda representa uno de los entornos de protección para un individuo y su núcleo familiar, por ello, lo conveniente que resulta abordar este tema como un conjunto de derechos fundamentales que debe tener gran consideración.

Este proceso de investigación tiene su origen en el hecho de establecer el derecho que tienen los colombianos a contar con una vivienda privada, el cual se estima que se encuentra involucrado en temas actuales. Estudiar o analizar los diferentes programas o estrategias relacionados con sitios habitacionales promovidos por el estado es fundamental; sin embargo, es sugerente determinar si los mismos han resultado efectivos.

Quienes pueden beneficiarse con esta investigación son los profesionales en materia de derecho, estudiantes universitarios de la misma modalidad o de otras carreras que involucren esta situación, instituciones u organizaciones que se encuentren interesadas en tener en cuenta o ampliar el estudio del derecho a la vivienda privada, y a posibles investigaciones con que se pueda ampliar el tema en cuestión.

## **Objetivos**

### ***Objetivo General***

- Interpretar desde una óptica histórico – normativa las Políticas Públicas en materia de vivienda privada en Colombia y su declaración como Política de Estado.

### ***Objetivos Específicos***

- Evidenciar la evolución normativa y conceptual de la vivienda privada en Colombia como un derecho asistencial – constitucional.
- Identificar a la luz de la Ley 2079 (2021), el reconocimiento de la Política Pública de Hábitat y Vivienda como una Política de Estado.
- Describir los programas que actualmente hacen parte de la Política Pública de Vivienda y sus limitaciones frente a la brecha de desigualdad en vivienda privada.

## Estructura de la Investigación

El presente trabajo en modalidad compilatoria se desarrolla conforme a los parámetros de una investigación de tipo cualitativo en el que se tiene en cuenta el análisis de textos académicos, leyes, artículos periodísticos, jurisprudencia y doctrina, relacionados con el tema propuesto: *El Derecho a la Vivienda Privada en Colombia*. Y que, a su vez, aportan bases teóricas para asumir una postura crítico-analítica del estado del arte que sobre el tema propuesto que se tiene actualmente.

Es de resaltar que la ciencia tiene como misión responder cuestionamientos sobre fenómenos o experiencias mediante la observación. Los investigadores sociales tienen el objetivo de indagar sobre diversas formas de comprender la naturaleza de la realidad social cambiante. En dicho proceso de comprensión, la ciencia social plantea la existencia de una forma sistemática de percibir las dimensiones críticas que enfrenta la realidad social (Martínez, 2013). Por tanto, se opta por un estudio de tipo cualitativo, el cual comprende una investigación no sistemática y sobre el significado, es decir, que parte de la experiencia y no sigue un proceso definido.

Se realiza un estudio hermenéutico el cual se caracteriza por ser más descriptivo que explicativo, más exactamente interpretativo, al respecto Paterson (2005) menciona que: el investigador, para poder comprender un texto debe pre-comprender el tema y la situación antes de poder entender e interpretar su significado. En la práctica, esto implica desplazarse repetida y cíclicamente entre las partes o aspectos del fenómeno y el todo, con el objetivo de obtener una mayor comprensión del texto. Dentro de estos estudios se identifica la Revisión Sistemática de la Literatura (RSL) es un proceso investigativo mediante el cual se puede verificar el estado actual de un tema particular en materia investigativa, permitiendo analizar los datos consignados en textos como libros, artículos, memorias, tesis, revistas, periódicos y demás, con el objetivo de verificar la evidencia que se ajuste a responder la hipótesis o pregunta planteada (Suárez Montes et al, 2016).

En cuanto a la estructura de la investigación, esta se presenta en tres partes distribuidas de la siguiente manera:

- ✓ En la primera parte, se realiza una descripción histórica del desarrollo de la vivienda privada en Colombia y la participación del Estado en dicho desarrollo.
- ✓ La segunda parte, incluye los cambios efectuados a la Política Pública en materia de vivienda con la expedición de la Ley 2079 (2021).
- ✓ En la tercera parte, se realiza la descripción de la Política Pública y de los programas existentes en Colombia para el acceso a la vivienda privada.

## **Capítulo 1.**

### **Desarrollo histórico normativo del acceso a la vivienda.**

Para abordar el desarrollo histórico del acceso a la vivienda en Colombia, es pertinente dividir dicho análisis en tres etapas, la primera de ellas comprendida entre los años 1918 a 1972 caracterizada por una Política Pública de corte asistencialista y social, la segunda comprendida entre los años 1972, que parte con una nueva pauta de desarrollo económico establecido en el fortalecimiento del sector de la construcción de vivienda planteado por el entonces Presidente de la Republica Misael Pastrana Borrero, este periodo se puede identificar por la participación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda en el desarrollo inmobiliario, entre las más importantes se puede encontrar:

- Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV).
- La Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC).

Y finalmente el año 1990, donde se da inicio a una tercera etapa de desarrollo que comprende la promulgación de la Carta Política de 1991 y se extiende hasta aproximadamente el año 2012; esta se encuentra fuertemente influenciada por la concepción del mercado inmobiliario y los subsidios estatales a la demanda de vivienda en el país. Es importante mencionar que en estos tres entornos históricos se presentan algunos sucesos legislativos, económicos y sociales de gran importancia, como la expedición de la Ley 546 (1999) o Ley Marco de Vivienda que eliminó el UPAC y estableció una conversión de los créditos hipotecarios a unidades de valor real (UVR), como efecto de la crisis hipotecaria vivida en la década de los 90.

Si bien, son muchos los hechos históricos que contribuyeron al desarrollo conceptual de la vivienda en Colombia, se tendrá en cuenta los más importantes y relevantes con el tema de investigación.

#### **Primera Etapa del Desarrollo de la Vivienda en Colombia.**

Para el año de 1918, Colombia no era la nación con grandes ciudades como Bogotá, Medellín o Barranquilla, tal y como hoy en día se conocen, para ese entonces era un país completamente rural donde aproximadamente el 75% de su territorio se encontraba conformado por predios baldíos, como lo expresa Archila (1991):

Colombia era un país completamente rural, en donde los tres ramales de la cordillera de los Andes determinan la incomunicación de las cinco regiones geográficas que la componen, zonas que se comunicaban mediante recuas de mulas, el transporte fluvial por el río Magdalena, y los escasos 1500 km. de vías férreas, que hacían del país un territorio desintegrado en lo interno y aislado en lo externo (citado en Martínez Marín et al, 2014, p. 7).

En lo económico y social, la hegemonía de algunos hacendados (propietarios de grandes extensiones de tierra), y la participación de la iglesia católica en las decisiones políticas eran verdaderas limitaciones a la actividad estatal, existiendo por ello, pésimas condiciones en la salud pública, altos niveles de pobreza, analfabetismo y una desastrosa condición higiénica en la población que se agravaba por la falta de redes de saneamiento. Esta situación, en palabras de Vega Cantor (2000) era posible evidenciarla en el promedio de vida de un ciudadano colombiano que para aquel entonces solamente alcanzaba un máximo 33 años. **La pobreza y el analfabetismo fueron aspectos considerables a tener en cuenta para mencionar que las personas no contaban con los recursos necesarios o no tenían el suficiente intelecto para pensar en tener una vivienda privada.**

Sumado a lo anterior, para **el año** 1918 en **el país**, al igual que en el resto del mundo, se vivió una terrible **enfermedad que fue reconocida como una pandemia, la temida** “la gripe española”, que fijó sus cifras de muertes aproximadamente en cien millones de víctimas.

En Colombia no se pudo constatar la causalidad de su llegada y a la gripe se le otorgó el nombre de “el abrazo de Suárez”, aludiendo al apellido del presidente Marco Fidel Suárez, el cual no fue diligente en la atención a dicha problemática. La historia tiene indicios que la gripe llegó a Colombia por Cartagena a causa de unos enfermos de un barco que vino de Barcelona; otra de las hipótesis es que llegó por correo a Bogotá mediante un paquete supuestamente infectado, lo cual llevó a su propagación (Lara, 2020).

Como se mencionó anteriormente, la situación descrita no fue atendida debidamente, la asistencia médica fue deficiente dado que el país se encontraba pasando por serios problemas de pobreza, hacinamiento y salubridad, por lo cual las autoridades tardaron en tomar medidas adecuadas. La pandemia conllevó al cese de las actividades económicas, sociales, educativas y religiosas. El porcentaje de población afectada por la gripe en Bogotá fue del 80%, para septiembre y noviembre de 1918 se identificaron 1.500 muertes, dentro de un rango de edad entre 20 y 50 años, en una población de 120.000 habitantes (Lara. 2020).

Es en el contexto social e histórico anteriormente expuesto, en el cual Colombia da su primer paso en la conformación de una Política Pública de Vivienda, y lo hace con la Ley 46 (1918), donde se buscó favorecer a las clases más vulnerables de la sociedad, posibilitando el acceso a unidades de vivienda higiénicas nuevas y comprometiendo a los entes municipales con más de quince mil (15.000) ciudadanos a destinar el 2% de los impuestos a la construcción y financiación de dichas unidades habitacionales; esta Ley disponía el cobro de un arrendamiento por el uso y habitación de la vivienda el cual terminaba siendo el pago del valor total de la unidad habitacional, pues cuando la suma de los arriendos pagados por el ciudadano correspondían al valor de la construcción de la vivienda, el Estado le entregaba el correspondiente título de propiedad al ciudadano (Congreso de la República. Ley 46, 1918. Artículo 8).

De acuerdo con Ceballos (2008) y Saldarriaga (1995) dicha concepción higienista de la vivienda privada fue impulsada por las organizaciones médicas de aquel entonces, que ante la realidad social vieron la necesidad de impulsar condiciones de habitabilidad (saneamiento) y salubridad de la población ubicada en la ciudad de Bogotá y en el campo colombiano. Esta situación en procura de que la pandemia de “la gripe española” no continuara creando estragos en el país y las personas se permitieran tener una residencia digna, libre la enfermedad.

Se puede decir que prácticamente en toda América Latina, el hecho de contar con una vivienda se convirtió en una necesidad y esta aparece como respuesta a la situación de pobreza extrema, organizaciones ciudadanas, segregación espacial y social, y empieza a presentarse un cambio de acuerdo a las características del modernismo, en Colombia fue muy particular el hecho de las viviendas higiénicas que entonces estaban estructuradas para personas que pertenecieran a los sectores campesino u obrero.

Es así, como nace una inicial concepción de la vivienda en el país, la cual presenta dos especiales características, la primera, hace relación al hecho de que el destino de estos sitios habitacionales estuviese destinado a aquellas personas que por situaciones de violencia u otros, migraban constantemente del campo a la ciudad. Y el otro contexto, es el desarrollo de la vivienda higiénica, que particularmente se parecía mucho a las viviendas que se construían en Europa, en cuanto a estimación de espacio de construcción.

En los años posteriores, y con mayor precisión para 1930, el Estado empieza a tener un mayor papel en la construcción de vivienda, creando las siguientes instituciones públicas:

- El Banco Agrícola.
- El Banco Central Hipotecario (BCH).

El Banco Agrícola fue una institución de orden público en el país que se creó con el propósito principal de centrarse en el desarrollo del sector primario de la economía colombiana, siendo este la siembra y cosecha de productos en el campo, otorgar créditos a largo plazo para las personas pertenecientes y una devolución con bajas tasas de interés, es decir con la idea de respaldar el campo antes que explotarlo. Pero a su vez que aquellas personas pudieran no solamente utilizar los dineros para la compra de semillas o insumos, sino también que invirtieran en sitios habitacionales para poder mejorar su calidad de vida.

En cuanto tiene que ver al Banco Central Hipotecario (BCH), y mucho más en su relación con la política económica que se manejaba en el país en ese entonces, se puede mencionar que su creación se enfocó principalmente en la idea de fomentar en los nacionales la necesidad de contar con una vivienda propia. Esta institución formuló un aporte fundamental con su propuesta de apoyar los sitios habitacionales, pero con una característica especial, que los mismos se crearan en barrios o urbanizaciones, resaltando la colectividad.

Los créditos que entregaba el BCH se presentaban con unos documentos creados por el mismo banco que se conocían como cédulas hipotecarias, las cuales se presentaban con la característica de una amortización de largo plazo, esto es que con el tiempo el valor del crédito podía ir reduciendo, pero aun así, el banco presentó problemas de captación de capital, esto es que las personas que adquirieron los créditos empezaron a demorarse en la devolución de los dineros y de cumplir adecuadamente con las obligaciones. Situación que a tiempo fue uno de las principales causas de su cierre.

Posteriormente, para 1936 con el Acto Legislativo 01, se introdujeron en Colombia grandes cambios del orden constitucional, entre ellos, la consagración de la función social de la propiedad y consecuentemente su utilidad pública en lo rural y urbano posibilitando su expropiación por interés general.

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una

ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.... La propiedad es una función social que implica obligaciones.... Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa. (Acto Legislativo 01. 1936, Art 10).

Para 1939, se crea en Colombia el Instituto de Crédito Territorial (ICT), con el propósito de dinamizar e incentivar la construcción y financiación de vivienda rural, generando mejoras a la vivienda en materia estética, funcional e higiénica. Dada la baja calidad ambiental de la vivienda rural, se vio la necesidad de crear dicha institución que planteará alternativas de transformación a la vivienda campesina (Acto Legislativo 01. 1936, Art 10).

La tarea que inicialmente se encargó al ICT, fue la de que como institución pudieran ayudar a que las viviendas pudieran presentar un progreso en cuanto a la parte estética e higiénica, es decir que la vivienda campesina fuera mejorada en cuanto a la calidad en su construcción y así beneficio para las personas que las habitaran.

Más adelante, en el año 1942, el ICT generó un programa para la mejora de la vivienda urbana, con el objetivo de *superar el déficit de vivienda popular urbana*, el programa se ejecutó bajo el método de adquisición de tierra urbanizable, en el cual se programaron ventas bajo precios y plazos módicos para el mercado inmobiliario popular (Ramírez Nieto, 2022).

En el análisis se determina que, aunque el propósito del estado se encontraba encaminado a brindar sitios habitacionales o viviendas a la población, eran muy pocos los que realmente fueron beneficiados con los proyectos que se estimaron en este periodo.

### ***Visión Institucional de la Vivienda en Colombia (1942 – 1965).***

Para los años siguientes a 1942, la intervención del Estado en la construcción y financiación de vivienda fue consolidándose por medio del control estricto de las variables económicas (oferta y demanda) del mercado, y mediante el Decreto 380 del mismo año, amplió el espectro de financiamiento favoreciendo a las entidades municipales para que desarrollaran planes parciales de vivienda o también llamados “barrios populares modelos”. En este periodo, se dio una fuerte

ampliación en los recursos públicos destinados al sector de la construcción, y permitió la creación de varias entidades públicas que contribuyeron al desarrollo del sector inmobiliario, a saber;

- Caja de Vivienda Popular de Bogotá (CVP), 1942.
- Caja de Vivienda Militar, 1947.
- Instituto de Fomento Municipal (INFOPAL)
- Instituto Nacional de Salud (INS).

Las dos últimas instituciones tuvieron un papel muy importante en este proceso. La primera de ellas el INSFOPAL, que fue la entidad encargada de desarrollar los acueductos urbanos para el saneamiento y la salubridad pública en los municipios, y el INS por su parte, se encargó del tratamiento, conservación y distribución de agua potable en las zonas rurales del país.

Debe precisarse que, para este periodo de tiempo, la participación de los municipios y departamentos empieza a ser dinámica, permitiendo la coordinación territorial de la política pública de vivienda y de algunas competencias del orden central. Lo anterior, permitió además la participación de las asociaciones obreras las cuales empezaron a facilitar créditos a sus afiliados y a participar como oferentes de proyectos de vivienda; de igual forma, el sector privado empezó a participar como operador y titular de los bonos del BCH y del ICT; igualmente, el Gobierno Nacional, con miras a dinamizar y lograr mayor liquidez del sector, autorizó la pignoración de salarios, cesantías, y la implementación de seguros para los deudores de créditos de vivienda, además se amplía la visión de los programas de vivienda en materia adquisitiva, donde ingresa la financiación de la compra de lotes, vivienda nueva, reparación, construcción, etcétera. Para la vivienda campesina se amplían las soluciones de mejora, además surge, tanto para el campesinado como para la población urbana, el inquilinato como solución de vivienda (Minvivienda. Colombia: cien años de políticas habitacionales, 2014).

Para 1953, el Gobierno Nacional crea el primer subsidio familiar de vivienda, siendo este de aplicación directa y proporcional al número de hijos que tuviera el hogar beneficiado, este subsidio era entendido como una donación del Estado que se abonaba al valor de la vivienda; en los años siguientes y bajo la administración de la “Junta Militar”, se da inicio a procesos sociales de eliminación de tugurios o lugares insalubres que se encontraban habitados y se parte de un enfoque de ayuda mutua de auto construcción de viviendas. En estos programas el ICT aportaba el lote urbanizado (con los servicios de saneamiento y demás) y los materiales de construcción y los

beneficiados ponían la mano de obra (Ministerio de vivienda. Colombia: cien años de políticas habitacionales. 2014).

El Ministerio de Vivienda para este periodo manifestó la creación de normas en las cuales se fijaban criterios de que aludían al número de cuartos, la ventilación, la distribución e independencia de áreas comunes, el área mínima per cápita, las vías de acceso, entre otros; además, se buscó la reducción de costos de construcción bajo la importación y producción de materiales, surgiendo de la normatividad el concepto de *desarrollo progresivo*, concepto de manejo actual en los planes de vivienda y gestión social (Ministerio de vivienda. Colombia: cien años de políticas habitacionales. 2014).

Posteriormente, el Estado toma medidas para el fortalecimiento institucional y como efecto de los censos urbanos y rurales efectuados, se indica que el problema habitacional que vive el país es el resultado negativo del subdesarrollo, y que son las precarias condiciones económicas de los hogares el factor principal que los excluye del acceso al mercado de vivienda, igual que del financiero. Razón por la cual, el papel del Estado se redirecciona centrando su atención en el déficit cualitativo y cuantitativo de la vivienda, así, se ponen en marcha los planes P3 o de terceras partes, los cuales consistían en la participación económica del Estado, de las empresas de construcción y de los beneficiarios mediante el aporte de cuotas iniciales. **Teniendo en cuenta esto**, el modelo económico que primó durante este periodo de tiempo fue precisamente el de la Teoría de Bienestar o Estado de Bienestar, en el cual el Estado debe intervenir en cada una de las etapas de la generación de la oferta de servicios sociales (producción, prestación, comercialización y financiación).

### **Segunda Etapa: Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (1972 – 1990).**

Esta segunda etapa, es de suma importancia pues en ella se dio una ampliación presupuestaria en los recursos asignados al ICT que para 1986 alcanzaron sus máximos históricos, así mismo, la participación del sector bancario en la financiación de proyectos inmobiliarios empieza a tomar mayor fuerza, dando lugar a la coexistencia de dos formas de construcción y financiación de la vivienda en Colombia: la vivienda pública financiada con recursos del Estado y la vivienda privada formal construida con recursos privados (en su mayoría del sector bancario).

Debe, **además**, precisarse que en este periodo se empieza a dar una especie de transición en el control de las variables económicas del mercado de vivienda (oferta y demanda), el Estado colombiano **tiene** una participación estratégica sobre el control de variables económicas, que pasan a

ser del control del sector privado y bancario. Así, se produce un cambio significativo en la concepción de las Políticas Públicas y la participación del Estado en la economía, se reorienta la intervención de los operadores públicos y del gasto.

En los años posteriores, el déficit de vivienda deja de ser una prioridad para el Estado colombiano y pasa a ser uno de los componentes de las Políticas de Desarrollo Regional Urbano y de las Políticas Sectoriales, situación que repercutió en la construcción informal de vivienda y la afectación de los hogares más vulnerables del país que se veían excluidos del sistema bancario y sin la existencia de programas nacionales para la adquisición de unidades habitacionales.

Así, como afectó, el enfoque regional de desarrollo habitacional que se dio en el país, es que nacen instituciones públicas como la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), encargada de direccionar y desarrollar la política de vivienda local en las principales ciudades del país, incluyendo la operación directa de programas de vivienda, cuatro planes sectoriales fueron el principal enfoque de la entidad:

- Zonas subnormales.
- Vivienda de desarrollo progresivo.
- Servicios comunales básicos.
- Mejoramiento de la comunidad.

Para 1982, se implementa el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio con Equidad” bajo la dirección del entonces presidente de la República Belisario Betancur, dando un giro importante en la Política Pública de Vivienda del país. Primero se retoma como prioridad nacional el déficit cuantitativo de unidades habitacionales de las poblaciones más pobres del país, y se refuerza presupuestalmente las capacidades del ICT.

La política de vivienda se concentra en el programa de vivienda sin cuota inicial y por primera vez se establecen metas cuantitativas. Se propone la construcción de 400.000 viviendas, la mitad de las cuales para el segmento de vivienda social. Puesto que las metas de la política sectorial de este periodo consideran la participación del sector privado se reglamenta el sistema Upac estableciendo la obligación de las CAV de colocar un porcentaje de su cartera en los segmentos de vivienda social, lo que incluyó también la regulación de las condiciones financieras de los créditos hipotecarios. (Ministerio de vivienda. Colombia: cien años de políticas habitacionales. 2014).

El programa de vivienda sin cuota inicial marcó un hito histórico en la construcción y financiación de viviendas nuevas en el país. Sin embargo, el deterioro de la cartera, al igual que la presión financiera que el mismo ejercía sobre las entidades bancarias y las agencias de seguros (de los créditos hipotecarios), causó que al finalizar el periodo de mandato del presidente Betancur, se cuestionar<sup>a</sup> fuertemente la viabilidad financiera del programa; el contexto internacional no ayudó tampoco a su permanencia. En dicho momento, la Política Sectorial de Vivienda sufre un cambio trascendental; se pasa de un enfoque fundamentalmente cuantitativo del déficit de vivienda (concentrado en las familias no propietarias), a considerar que el problema habitacional del país no se **encontraba** en las unidades habitacionales faltantes, sino también y principalmente en la calidad de las existentes. Este segundo periodo de las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV) concluye con el declive del sistema UPAC que finalizaría en 1999 con la gran crisis económica, situación que cambia radicalmente el modelo de gestión pública del sector vivienda.

En palabras del Ministerio de Vivienda, resulta fundamental hacer las siguientes precisiones;

... las viviendas del ICT no llegan a los más pobres. Aún más, no existía la definición clara de la población objeto de la política sectorial, ni el concepto actual de focalización. Las insuficientes soluciones habitacionales por parte de este modelo, aunadas al hecho de que la oferta de vivienda del estado no correspondía a las necesidades, expectativas y capacidad de pago de los hogares demandantes, hizo que se desarrollara lo que actualmente se conoce como la producción social de vivienda, que entre otras categorías incluye la ilegalidad y la informalidad. (Minvivienda. Colombia: cien años de políticas habitacionales. 2014).

Esta idea de la desconexión de las Políticas Públicas de Vivienda con las realidades sociales y económicas de la población, que plantea el Ministerio de Vivienda en el aparte anteriormente citado, resulta fundamental porque la realidad actual no es muy distinta. Sin embargo, **se desarrolla** dicho postulado en el capítulo tercero del presente escrito, **sin embargo, se menciona** por lo evidente que resulta.

### **Tercera Etapa: Carta Política 1991, Mercado Inmobiliario y Subsidios Estatales a la Demanda de Vivienda.**

En esta etapa, Colombia inicia la implementación de un nuevo modelo en el manejo de las Políticas Públicas de Vivienda, se replantea el papel del Estado en la economía y su participación en los diversos sectores; visto desde una óptica neoliberal anclada en la globalización, se fundamenta

una nueva concepción de intervención estatal. Así, se evidencia la necesidad de no competencia del Estado con el sector privado en la producción de bienes y servicios en los cuales este último puede ser más eficiente. Por lo anterior, el Estado empieza a cumplir un papel de facilitador por medio de Políticas Públicas, dejando de lado su participación en la producción y financiamiento de la vivienda.

Este nuevo enfoque de mercado en la producción y financiación de unidades habitacionales da a los privados el control monopolístico del sector de la vivienda, y es precisamente, con la expedición de la Ley 3 (1991) que se desmonta toda intervención estatal en dicho sector, creando un nuevo marco político que da nacimiento al:

- Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.
- Instituto nacional de vivienda de interés social y reforma urbana (INURBE).

En sustitución del extinto ICT, como entidad encargada de direccionar y administrar la nueva política del subsidio familiar de vivienda (SFV) surge este Instituto. Este cambio en el enfoque de las Políticas Públicas de Vivienda se da en un momento histórico coyuntural de nuestro país pues para 1991, se expide la nueva Constitución Política que en su artículo 51 consagra el derecho a una vivienda digna y para 1992 Colombia aprueba la Resolución No. 4 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas que plasma el concepto de vivienda adecuada como un derecho y una obligación de los estados miembros (en Colombia hace parte del bloque de constitucionalidad).

Para el año 1994, se inicia una concepción urbanística de la producción de vivienda, dejando de lado la simple construcción y mejoramiento de las unidades existentes, pues se comprende el papel fundamental que cumple la vivienda en la calidad de vida de los ciudadanos y la importancia que los servicios complementarios a esta como el transporte, la educación, la salud entre otros, tienen para el conglomerado social. Así, se concibe una política de ciudades y de ciudadanía, como la carta de navegación para el cumplimiento de los fines del Estado y el cierre de esa gran brecha social de desigualdad. Efecto de dicho enfoque urbano, fue precisamente la expedición de la Ley 388 (1997) o Ley de Desarrollo Territorial, la cual creo una serie de instrumentos y mecanismos para el mejoramiento del urbanismo.

En los años posteriores, la Política Pública de Vivienda tuvo nuevamente que ser reorientada como efecto de la necesidad de atención prioritaria a la población víctima del conflicto armado que en su mayoría sufrieron desplazamientos forzados. Para 1999, como se indicó anteriormente, se da la

debacle del sistema UPAC, y con ello surge la Ley 546 del mismo año “ley de financiación de vivienda”, que buscó de cierta forma hacer frente a los efectos negativos derivados del UPAC.

Para el año 2003, el Gobierno Nacional crea el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) adscrito al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial con el propósito de suplir las funciones del extinto INURBE, dicho fondo optó por la tercerización de sus funciones como estrategia. En los años siguientes, la participación del Estado se ha limitado al otorgamiento de subsidios directos a la demanda de vivienda.

## **Marco Teórico**

### **Antecedentes de Investigación**

#### **Antecedentes nacionales**

Dentro de los antecedentes que pueden respaldar el proceso de investigación, se pueden tener en cuenta algunos trabajos elaborados por estudiantes de diferentes universidades en el orden nacional.

En primer lugar, se tiene el trabajo “el derecho a la vivienda digna en Colombia”, el cual fue elaborado por Hernán Alejandro Olano García, estudiante perteneciente a la facultad de derecho, de la Universidad de la Sábana en Bogotá, para el año 2009. La investigación se centra en el derecho que tienen los colombianos a tener una vivienda digna, proceso que se encuentra reconocido en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia del año 1991. Determina que el mismo se considera un derecho de carácter asistencial, para el cual se hace necesario un estudio legal previo y que debe de tenerse en cuenta por parte de la administración pública o por aquellas instituciones que consideren aportar en este hecho. La Corte Constitucional del país tiene en cuenta que, este derecho no se considera con carácter fundamental, mas, sin embargo, el gobierno debe procurar optar por aquellas medidas que se considere necesarias para permitir que la población pueda contar con una vivienda digna, amparada en condiciones de igualdad.

Un segundo trabajo escrito tiene en cuenta una relación con el proyecto y se presenta con el título de “El derecho a la vivienda digna desde un análisis del referencial de la política pública para la adquisición de vivienda de interés social urbana, por parte de la población víctima del desplazamiento forzado (2007-2011)”, elaborado por Emmarthy Patricia Marin Ruiz, para optar

por el título de Magister en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia, para el año 2015. En este proyecto la autora realiza un análisis en referencia al mercado que se tiene en cuenta sobre la política pública de vivienda de interés social urbana y todo cuanto tiene que ver en la forma como las personas que se reconocen como víctimas del desplazamiento forzado pueden adquirir una vivienda digna, teniendo en cuenta para ello las diferentes políticas públicas que se relacionan. El periodo en el cual se desarrolla abarca los años 2007-2011, y estima conveniente estudiar las diferentes propuestas que se relacionan con la política de vivienda de interés social urbana, teniendo muy en cuenta la población desplazada.

Diana Carolina Peña Avendaño, Carlos Eduardo Rodríguez Castillo y Jefferson Daniel Villalobos Soto, desarrollaron un trabajo denominado “Desarrollo jurídico del concepto de vivienda digna en Colombia a partir de la doctrina y jurisprudencia nacional e internacional”, para optar por el título de abogado correspondiente a la Universidad Cooperativa de Colombia, para el año 2020, en la ciudad de Bogotá. Dentro de su trabajo de investigación señalan que, Teniendo en cuenta el desarrollo de la doctrina tanto de carácter nacional, como internacional y los diferentes documentos expedidos por parte de la Corte Constitucional en Colombia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos haciendo relación al entorno de la vivienda digna, buscan las diferencias desde las diferentes posturas sobre el conocimiento y la evolución sobre el mismo tema en el país, para así poder dar una definición sobre los elementos y características que debe de tener una vivienda que se considere adecuada para poder ser habitada por un individuo y su familia; tiene en cuenta el propósito de la Constitución Política, como también la creación de diferentes organismos posteriores que en el tiempo han tratado de establecer condiciones relacionadas con esta necesidad.

### **Antecedentes Internacionales**

En el marco del proceso de investigación, se hace necesario tener en cuenta algunos proyectos que han sido realizados sobre el tema de vivienda a nivel internacional; se destacan los siguientes:

En primer lugar, resulta pertinente destacar el trabajo de grado de Miguel Villarroya Martínez, para optar por el grado en Derecho de la Universidad de Zaragoza (España), para el año 2020, bajo el tema “el derecho de propiedad en constitución española”, hace mención al estudio relevante sobre la situación que se tiene sobre el derecho de propiedad que se encuentra

presente en el país. Para ello, realiza un análisis sobre la causa en derecho y la consideración de este como entorno de modernidad, hace énfasis sobre el desarrollo tanto en el tema económico, como en el social. Se profundiza sobre el derecho fundamental, así como también en aquellas oposiciones que aún hoy en día amenazan a este derecho.

En segundo lugar, se tiene en cuenta el trabajo para optar por el título a la Maestría Profesional en Derecho Constitucional, correspondiente a la Universidad Andina Simón Bolívar con sede en la ciudad de Quito (Ecuador), elaborado por Rubén Darío Pavón Pérez, bajo el título “La exigibilidad del derecho a la vivienda en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana”, para el año 2020. En este proyecto se realiza un estudio sobre el derecho con que cuentan los ecuatorianos a la vivienda digna, teniendo en cuenta todos los reglamentos relacionados a nivel internacional, y estableciendo su desarrollo y empalme con el sistema universal sobre los derechos humanos.

Finalmente, el proyecto presentado por Álvaro Arrondo Turrado, aspirante al título de abogado de la Universidad Pontificia Comillas, de Madrid (España), en el año 2021, bajo el título “el acceso a la vivienda y la propiedad privada en la constitución: análisis jurídico político de las actividades de ocupación”. En el documento, Arrondo hace énfasis sobre los entornos de ocupación habitacional que se han presentado en España y que han tenido un incremento desde la crisis económica que se presentó en el año 2008, esto teniendo en cuenta situaciones de vulnerabilidad, como también de elites que se han hecho propietarias de entornos habitacionales y han impedido el acceso a personas de escasos recursos. Teniendo en cuenta que la constitución española trata sobre el derecho a la propiedad privada, y los diferentes entornos normativos, económicos y sociales. El estudio es objetivo al estimar que la propiedad inmobiliaria en el país ibérico, no tiene totalmente las garantías necesarias para que el sistema pueda funcionar correctamente.

## **Marco Conceptual**

**Vivienda:** Se reconoce como el sitio o lugar que cuenta con la suficiente protección de techos y paredes, los cuales permiten que los individuos puedan habitarlo. Además, se reconoce como el entorno en donde se presentan en su mayoría algunas de las actividades básicas más frecuentes en la vida diaria

**Dignidad humana:** se establece como un derecho con el que cuenta todo individuo perteneciente a la raza humana. Como lo señala como señala Anzoátegui (2011) la dignidad

humana aparece como la referencia axiológica básica de los derechos, la dimensión moral que les da sentido. Es la razón de ser de los derechos y éstos consistirían precisamente en la defensa y el desarrollo de esta noción.

**Servicio público esencial:** Son aquellos servicios que de alguna forma aportan de forma directa y que hacen especial énfasis en el respeto que se debe de tener por los derechos fundamentales con que cuentan los individuos.

**Vivienda de interés Social:** Sitio especial que da cumplimiento con las normas vigentes que se relacionan con el aspecto habitacional, que cuente con las condiciones mínimas sobre los entornos de construcción y protección.

**Habitabilidad:** Condición que debe de cumplir un sitio en donde se permita el desarrollo humano.

**Corte Constitucional:** Es un organismo de orden nacional encargado de velar por que los colombianos respeten las normas establecidas en la Constitución Nacional.

### Marco legal

Para ello se deben de tener en cuenta algunos reglamentos relacionados con el tema, entre ellos los que se destacan en el presente normograma:

Norma	Vigente o no vigente	Fecha de expedición	Reseña
Ley 3	Si	15 de enero de 1991	Por medio de esta norma se da creación al Sistema Nacional de Vivienda, que se integra por todas las empresas de orden público y privado que se dedican al entorno de esta actividad. Se da origen al Instituto Nacional de Reforma Urbana (INURBE). El cual se encuentra integrado por el (BCH) banco central hipotecario como parte del sistema nacional de vivienda de interés social.
Constitución Política de Colombia	Si	4 de julio de 1991	El artículo 51 constitucional consagra el derecho a la vivienda digna, enmarcándolo dentro de la categoría de derechos sociales, económicos y culturales. Señala lo siguiente: 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	Si	4 de julio de 1991	El artículo 58 de la Constitución Política hace referencia a que el ordenamiento jurídico nacional preservará la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles.
Ley 388	Si	18 de julio de 1997	Esta ley hace referencia a los límites y permite establecer las bases para la localización y zonas donde se pueden desarrollar proyectos de vivienda.
Ley 617	Si	6 de octubre del 2000	El artículo 75, tiene en cuenta el propósito de la vivienda de interés prioritaria
Ley 708	Si	29 de noviembre de 2001	Tiene en cuenta las normas que se consideran como básicas para la asignación del subsidio de vivienda, encaminado a la adquisición de unidades de vivienda.
Decreto 555	Si	10 de marzo de 2003	Se da creación al Fondo Nacional de vivienda y se delimitan sus objetivos, funciones, recursos, patrimonio, administración conformación directiva, manejo del patrimonio y disposición jurídica.
Decreto 975	Si	31 de marzo de 2004	Habla de los aportes otorgados por el estado para la construcción de vivienda urbana otorgados por el fondo nacional de vivienda. Los valores y los límites del subsidio familiar de vivienda, además de las disposiciones de aplicación al mismo. Las normas de distribución a nivel departamental, los procedimientos y requisitos para el acceso municipal a estos recursos.
Ley 1114	Si	27 de diciembre de 2006	Se refiere a la destinación de los subsidios encaminados a la vivienda a nivel nacional para VIS rural y urbana. De igual forma hace énfasis en el ahorro voluntario que pueden presentar las personas en el (FNA) fondo nacional del ahorro y también reglamenta la participación e independencia del mismo por parte de las fuerzas militares.
Decreto 2190	Si	12 de junio de 2009	En este decreto se determina el subsidio de vivienda para zonas urbanas, se relaciona la información de aportes a nivel departamental por parte del gobierno y se dispone de forma puntual la forma como se asignan estos recursos; los requerimientos mínimos por parte de los postulantes y las condiciones particulares para la asignación del mismo de acuerdo a la clasificación del municipio, al valor definido y a los ingresos del grupo familiar, se determina la forma como se otorgan los subsidios y como se deben aplicar.
Ley 1432	Si	4 de enero de 2011	Establece el subsidio familiar de vivienda como un aporte en el que se debe de involucrar el estado y que lo puede hacer por medio de dinero o especie, que puede ser otorgado por una sola vez al beneficiario con el propósito de beneficiarlo y facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones determinadas por la ley

Sentencia T-575 Corte Constitucional de Colombia	Si	25 de julio de 2011	El derecho a la propiedad privada es un derecho constitucional que el Estado se compromete a proteger en cabeza de sus titulares. Lo anterior, quiere decir que el titular del derecho de dominio está facultado para usar, gozar y disponer de sus bienes como a bien lo tenga y siempre y cuando no vulnere la ley o los derechos de los demás
Ley 2079	Si	20 de junio de 2012	Por medio de esta norma se establecen mecanismos que permiten reducir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en Colombia, mediante el aumento subsidios, del financiamiento a la demanda y la promoción de la oferta y el suelo urbanizable en el país.
Sentencia C-278 Corte Constitucional de Colombia	Si	7 de mayo de 2014	Enuncia las características propias del derecho a la propiedad privada en los siguientes términos: "(i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos

## Capítulo 2.

### **Análisis sobre la Unidad de Poder Adquisitivo (UPAC) y la Política Pública en materia de vivienda con la expedición de la Ley 2079 (2021).**

Se considera relevante en este punto del ejercicio investigativo que se desarrolla, realizar un análisis crítico a la normatividad que ha regido la adquisición de vivienda en Colombia, iniciando con una retrospectiva al año 1972 en el cual surge uno de los sistemas que más revuelo causó en el país, la creación de la Unidad de Poder Adquisitivo (UPAC). Como se expresó, ocurre en el año de 1972, en el gobierno del presidente Misael Pastrana Borrero, relacionado con su Plan de Desarrollo denominado Cuatro Estrategias, en el que se tuvo como eje articulador para la reactivación económica, el de la construcción, particularmente el de vivienda, entendiendo que él era una fuente de generación de empleo, básicamente de mano de obra no calificada, proveniente del campo, esperando con la reactivación de este sector, subir tanto el poder adquisitivo del dinero y de compra de la población, como potenciador en general de las ventas (Departamento Nacional de Planeación, 1972).

En estos términos es a través de los Decretos 677 y 678 de 1972 que legalmente nace el UPAC, con una orientación importante del economista Lauchin Currie que lo propone como una base para la planeación y desarrollo económico. En su nacimiento se tuvo el cuidado legal de que quedara amarrado al control público, puesto que proponiéndose como un factor de ahorro orientado hacia la construcción de vivienda, sin que esta fuera de interés social, **el sector privado era el que se vinculó con la recaudación de los dineros a través de la creación de Corporaciones de Ahorro y Vivienda** (CAV), dando un rendimiento a los ahorradores de un factor denominado Corrección Monetaria (CM), que se calculaba con base a la inflación, para que el dinero no se desvalorizara, perdiendo poder adquisitivo. (Currie, L., 1993).

También se partía que ese factor inflacionario iba a ser tenido en cuenta para los ajustes de los salarios, por lo cual este mantenía tanto su poder adquisitivo, como entre los trabajadores y en la población en general se podía potenciar la capacidad de ahorro, que por lo llamativo del UPAC se esperaba que se multiplicaran los denominados cuentahabientes<sup>1</sup> de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, situación que de hecho se dio y que mostró en los primeros años de funcionamiento de ahorro bajo esta modalidad, un alto crecimiento, que tuvo en un momento determinado un colapso, dado por las modificaciones legislativas que fueron alterando progresivamente el referente que se

---

<sup>1</sup> Se denominaban cuentahabientes a las personas que tuvieran una cuenta activa de ahorros en una Corporación de Ahorro y Vivienda.

empleó de corrección con la inflación, pasando en 1994 a referenciarse únicamente con el Depósito a Término Fijo (DTF), introduciendo un libre mercado, haciéndose la corrección con los intereses del mercado, ganando protagonismo el sector financiero privado. (Cárdenas, M. y Badel, A. 2003).

La lógica inicial hizo que de alguna manera se equiparara para los compradores de vivienda lo que sería para ellos el arriendo con el pago de las cuotas de amortización de la deuda y de los intereses, que más o menos se estableció para un periodo de quince años. Con la alteración de las reglas de juego inicial, el crecimiento de las deudas se hizo impagable, no alcanzaba incluso a cubrir el monto de los intereses y cada día la deuda aumentaba, situación que llevó a que el sistema colapsara y que la gente buscara incluso, como medida desesperada, la de entregar las viviendas, con lo cual los precios de estas bajaron, y lógicamente se frenó el desarrollo de la construcción. En este sacrificio la gente se vio en situación de utilizar sus recursos que estaban destinados a la educación y alimentación, para cubrir las deudas contraídas con las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, buscando desesperadamente salvar sus viviendas y las inversiones hechas con mucho sacrificio durante varios años.

Lo dicho hasta acá refleja muy bien el ascenso y caída de este sistema dominante para el acceso a vivienda en Colombia, básicamente para la clase media, durante el período que va entre 1972 hasta 1994 y el último entre este año y 1999 y que de manera muy ilustrativa se expresa por Mora Cuartas, A., 2010:

Es fundamental anotar que la vivienda es el principal activo que adquiere una familia promedio en Colombia, significa el cimiento en el que se construye un capital económico, es el seguro que dejan los padres a sus hijos, e incluso puede significar la tranquilidad después de la jubilación; para la mayoría de los colombianos la compra de vivienda es la base de un mejor futuro para toda una familia y es uno de los sueños más anhelados. Es por esa razón que un sistema que deja de ajustarse a los ingresos de los ciudadanos puede llevar a una familia promedio a vivir una de sus más grandes pesadillas (p. 22).

Es de anotar que, en todo ello, mirando su trayectoria entre el nacimiento, crecimiento y decadencia, a partir de las modificaciones legales, se reconoce que hubo realmente por parte de la mayoría de la población, un claro desconocimiento de los manejos bancarios y de la financiación hipotecaria que era la base del sistema, que operaba como condición para los préstamos de vivienda.

Acá se identifica un elemento desequilibrante, pues mientras el sector financiero operaba con conocimiento de causa, sus clientes estaban en una condición desigual y muy desventajosa, pues no

se les ilustraba, para su toma de decisión para invertir, de los altos riesgos que corrían. Definitivamente lo que interesaba para la banca privada era captar los dineros de una población incauta y que obraba de buena fe al tratar de hacerse con una vivienda propia. Esta situación es importante dentro del análisis, pues se hace necesario que aquellas entidades que se encuentren vinculadas al sector financiero, no únicamente piensen en la valorización o en el aspecto comercial, sino más bien en la posibilidad de sensibilizar o brindar la suficiente información a las personas para que puedan tomar la decisión de adquirir una vivienda privada. Incluso la Superintendencia Financiera de Colombia, tiene encuentra entre sus parámetros el hecho de que se brinde la información suficiente a los clientes financieros, frente a los productos o servicios que se puedan prestar, teniendo en cuenta que los créditos de vivienda se contemplan dentro de los mismos

Al final la situación social del problema creado por este manejo inescrupuloso del capital financiero y cubierto por el gobierno se hizo insostenible, dejando a muchas personas en la miseria y en condiciones de pauperización, perdiendo incluso los ahorros hechos en vivienda, asistiendo con dolor a que se les rematara sin ninguna consideración sus inmuebles por parte de los bancos. Fue tanto el alcance de esta situación, que se tuvo que intervenir por parte de instituciones de control, declarando inexecutable varias normatividades, pero ya el daño estaba hecho. Esto se dio en la Corte Constitucional en sentencia C-700/99 del 16 de septiembre de 1999, que declaró inexecutable varios artículos del Decreto 663 de 1993 denominado Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y con fundamento en que el poder ejecutivo se atribuyó competencias que eran de uso exclusivo del poder legislativo (Mora Cuartas, A., 2010).

Fueron muchos los casos de las personas víctimas de esta acción del capital financiero que se puede decir son iguales o superior de dañinas al de dos sobrevivientes de la denominada “crisis del UPAC” cuyos casos se bosquejan en un artículo periodístico que también habla de la creación, para defender los intereses de las víctimas, de la Asociación Nacional de Usuarios del UPAC (ANUPAC) y que según Ojeda (2019), “la crisis de la UPAC no solo significó tener que pagar más de tres veces el valor real de su vivienda, también tuvieron ver cómo su hogar se disolvía y enfrentarse a la realidad de elegir entre pagar la deuda o tener para comer” (s.p.). Que a propósito se dice que esta Asociación “nació como una asociación que aboga por las víctimas de este escenario. Su director logró tumbar el jugoso negocio que por años tuvieron los bancos y demostrar que las finanzas del pueblo se estaban desangrando” (s.p.).

Como alternativa se propone la creación de la Unidad de Valor Real (UVR) que nace en Colombia con la Ley 546 de 1999 como otra propuesta para el manejo de crédito hipotecario de

vivienda y que sustituye a la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, tratando de hacer las debidas correcciones para que lo que ocurrió con este, no se repitiera, al poner como criterio de corrección monetaria el de la inflación y dejando a un lado el de los DTF.

La UVR es certificada por el Banco de la República y tiene como referencia el índice del precio al consumidor (IPC) y se utiliza en los créditos de vivienda para mantener el poder adquisitivo del dinero que se presta, algo parecido a lo que fue el UPAC.

Después de muchos años se ha ido recuperando la confianza de las personas que buscan adquirir vivienda a través de la UVR, ya que el Banco de la República ha sido serio en llevar su control con respecto a la inflación declarada por el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), pues la desconfianza estuvo presente por el nefasto antecedente del UPAC. (Velásquez H, J. y Aguilar V., S., 2011).

En estos términos es muy importante la plena y transparente información a los usuarios para que con conocimiento de causa tomen una decisión de endeudamiento hipotecario, afirmación totalmente válida ahora en el 2022, con base en el establecimiento de la crisis económica que le da atribuciones para adoptar medidas que se entienden promulgadas para enfrentar la crisis, como es el caso del anunciado decreto de la denominada hipoteca inversa, dirigida a personas adultas mayores sin que hayan podido acceder a la pensión, propietarias de un bien inmueble, sobre el cual los bancos le harán la entrega de unas mensualidades, entendidas para su sobrevivencia.

Apenas se está dilucidando en Colombia la organización del Decreto, pero con base en una tesis de doctorado hecha en España, con un estudio muy juicioso de esta figura jurídica y que en un apartado afirma: “Así pues, será preferible que, antes de hipotecar inversamente una vivienda, el propietario se plantee venderla” (García M., S., 2015, p. 445), es prudente hacer un análisis muy ponderado sobre el tema y como mínimo exigir en el decreto, que haya un compromiso de las entidades financieras para ilustrar plenamente a las personas que busquen hacer una hipoteca de este tipo, con agravante jurídico que si posteriormente se demuestra que eso no ocurrió, la castigada en términos de responsabilidad, debe ser la entidad financiera.

Ahora bien, después de analizar las problemáticas descritas, es importante considerar lo que la Ley 2079 del 14 de enero de 2021 enuncia en su articulado en relación a vivienda y hábitat para Colombia y que establece el Congreso de la República, pues hay varios aspectos que, si se llevan a la práctica, realmente generan un significativo enfrentamiento a la problemática, -o mejor a la dificultad de acceso para amplios sectores de la población colombiana, que se han convertido en una constante-

. En estos términos es significativo lo que se puede determinar de la letra de esta Ley y que a continuación se reflexiona en términos de su significado, sobre algunas afirmaciones establecidas en esta normativa, que se espera se implemente en su concreto y claro sentido, puesto que es continúa la situación presente en Colombia, que sistemáticamente deja ver una incoherencia, así como lo expresa en su análisis García Villegas (2015), que habla de la eficacia simbólica, que significa que efectivamente un contenido se encuentra enunciado en la ley, pero su implementación no existe, es decir, hay una diferencia entre la eficacia simbólica con respecto a lo que sería una eficacia real, que correspondería esta última a su real aplicación.

Se destaca con respecto a lo que se consigna en el texto de esta Ley, que se hace referencia al asunto de la vivienda y hábitat para Colombia, reconociendo la problemática que se presenta sobre ella, en la accesibilidad para varios grupos urbanos y rurales del país, como una política pública con un carácter de política de Estado, que en este ámbito del escrito le da un realce al problema y compromete de fondo a la principal institución política de la república para enfrentar la problemática y buscar su resolución, **en términos, como lo dice,** de la generación de mecanismos para reducir su déficit en términos cuantitativos y cualitativos, que se considera que afectan a una franja considerable de la población, que corresponde a la que en términos socio-económicos se haya en condiciones más precarias y que representa un porcentaje alto de la población. En otros términos, el problema que se lee para su enfrentamiento y solución desde una política pública y que vincula al mismo Estado, corresponde a una problemática social que se entiende que, por otros mecanismos, como por ejemplo de una libre competencia en términos económicos, no encontraría nunca una mínima solución para su mitigación (Jiménez Pineda y Rodríguez Padilla, 2022).

Entonces es interesante, que, pese a que se hable de que se está en una sociedad de orden neoliberal, se lea una de sus problemáticas en unos términos diferentes, que requiere tanto estructurar una política pública definida en este caso por el asunto que trata, como una política de Estado. Se esperaría que a partir de este encuadre se dispusiera tanto de los recursos económicos y de todo orden adecuados, como de las acciones públicas pertinentes para generar las soluciones, mejor dicho, para movilizar los mecanismos eficaces y eficientes para superar el déficit.

**La ley tiene en cuenta una Función Social y geográfica, frente al acceso de vivienda, la parte social por el beneficio a la comunidad y geográfica** en relación a que las viviendas habían sido construidas en lugares geológicamente inestables o con altos riesgo de derrumbes, avalanchas, inundaciones, etc., que si bien las causas directas de sus afectaciones se identifican en variables de orden natural, el motivo de fondo es totalmente social por la exclusión a la que se han visto

reducidos, entregando, aunque los datos acá no se tienen, que a través de la historia de desastres de este tipo, en un porcentaje mayoritario, lo han puesto con lesiones y muertos personas de los estratos más bajos de la sociedad (Guisao Mira y Arango Posada, 2019).

En esta línea que al menos se plantea como solución a la problemática de vivienda que se dice en esta Ley, se considera el acceso a servicios públicos que es un factor, dentro de la literatura mundial de calidad de vida, que contribuye a disminuir efectivamente enfermedades y morbilidades asociadas a la pobreza y a la que consuetudinariamente se ha visto expuesta esta población en Colombia.

En esta Ley se habla de la pobreza originada por razones multidimensionales. Siendo muy interesante esta caracterización, sería valioso que frente a ella, con otras políticas públicas de fondo y también que se enuncien en términos de políticas de Estado, se busque enfrentar realmente esta situación, puesto que si bien, parafraseando un dicho popular que afirma que “una vivienda no hace rico a nadie, pero no tenerla si lo hace pobre”, el hecho en sí de hacer asequible a vivienda un grupo social determinado, siendo algo interesante y que puede estar en sintonía con la Ley que se analiza, es importante considerar el acceso a esa misma población a ingresos que les permita cubrir otros rubros que se desprenden de necesidades sociales que se crean a partir de disponer de un título de propiedad sobre una vivienda y tenerla efectivamente (García Ramírez, 2020).

En relación a lo dicho en el párrafo anterior, se puede ilustrar con un ejemplo de un plan de vivienda que en el pasado se hizo en Medellín con habitantes del sector de la Iguaná a los que se les dio vivienda en el corregimiento de Prado en el sector de El Limonar. Varios de estos habitantes vivían del reciclaje en el sector de El Estadio y de El Centro de Medellín, no tenían que pagar servicios públicos y vivían en viviendas unifamiliares. Según Jiménez y Rodríguez (2022), afirman que en El Limonar se les adjudicó en edificios, es decir viviendas multifamiliares, se les puso contador público, sin tener una fuente de ingresos fijos y tenían que trasladar en transporte público pagándolo. A los años esto se convirtió en un gran problema social, puesto que no se les resolvió ni cultural, ni social ni económicamente los problemas y solo se les entregó una vivienda.

Nuevamente se reitera que es muy interesante el reconocimiento de la pobreza en una perspectiva multidimensional, por lo cual su resolución desde el Estado tendría que ser abordada de manera integral, buscando garantizar que si de lo que se trata es de entregar viviendas a un grupo poblacional, se debe tener en cuenta la solución de esas dimensiones que permitan a las personas y a las familias, resolver de una manera no aislada su asunto de habitar, para garantizar en la práctica lo

que se plantea en los principios y que efectivamente la asignación de vivienda redunde realmente en un mejoramiento de la calidad de vida.

Como afirman Jiménez y Rodríguez (2022) por el contenido de esta Ley, su ejecución en relación a ella directamente con lo dicho y a través de formas técnicas y procedimentales para implementarla, es todavía muy prematuro evaluarla ya que fue sancionada el 14 de enero de 2014, pero se esperaría con el nuevo gobierno que se expresa en un lenguaje social, que la lleve adecuadamente a la práctica, con criterios rigurosos para evitar lo que en la historia de Colombia ha pasado con las tan claras, aunque nominadas de varias maneras, viviendas de interés social, que ha llevado prácticamente a que grupos del sector financiero, de la construcción, de propietarios de terrenos urbanos y rurales, se enriquezcan en detrimento de los grupos sociales que supuestamente eran la razón social de las leyes de vivienda que han antecedido a la Ley 2079 de 2021.

En la lógica no tanto de lo multidimensional frente a la pobreza, pero si de un proceso articulado, la Ley habla de un trabajo mancomunado e intersectorial que de partida suena interesante, que en una mirada retrospectiva de lo que ha sido esto en el transcurso del tiempo en el país, exigiría obligatoriamente normatividades particulares, puesto que se reconoce que su nombramiento suena interesante, pero otra cosa, por la experiencia acumulada, deja mucho que desear, pues si es cierto que en un espacio construido social de hecho hay la participación y presencia de muchas instituciones, ese sentido de trabajo mancomunado e intersectorial no ha sido lo fuerte de la presencia del Estado en los hábitat populares hechos anteriormente, incluso en momentos por ejemplo del Estado de Bienestar Social, como por ejemplo en proyectos del Instituto de Crédito Territorial con barrios como el del 12 de octubre en la ciudad de Medellín o en la implementación de la tan nombrada Vivienda de Interés Social del Presidente Belisario Betancurt.

Por lo tanto, el asunto va más allá de su enunciación, requiriéndose definir jurídicamente y de manera detallada las maneras en que se daría ese trabajo mancomunado e intersectorial, recomendándose que su nivel se elabore, por las características particulares a nivel local con una muy fuerte presencia del nivel estatal.

Según Jiménez y Rodríguez (2022), en el artículo 38 de esta Ley se habla de la creación de un Observatorio de Ordenamiento Territorial, que suena muy interesante y que se pudiera vincular de una manera funcional a los conocidos genéricamente como POT que significan Plan de Ordenamiento Territorial existentes en los municipios y que hasta cierto grado han sido cooptados y manipulados hasta el presente por intereses particulares a través de acciones promovidas de manera

política. Con ese Observatorio, además de lo técnico que serviría para poner en práctica aspectos que se señalan hacia lo que hace la Comisión de Ordenamiento Territorial que también en ese mismo artículo se señala, serviría para hacer visible esos actores que sobre lo territorial se promueve desde los municipios y que buscan un aprovechamiento selectivo e interesados con modificaciones de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Adecuadamente manejada es interesante la conceptualización que se hace de Acción Urbanística y que podría referenciar acciones significativas para el desarrollo, particularmente si en su quehacer se consideran realmente los principios que se enuncian en esta Ley. Este término es de orden administrativo, por tanto, se tiene en cuenta por parte del plan de ordenamiento territorial, que compromete un elemento en el que involucra la modificación o transformación del suelo o de su infraestructura.

La declaración de principios que se proponen en el artículo quinto de la Ley 2079 de 2021 tiene un contenido muy interesante que posibilitaría el logro de varios asuntos que en la actualidad son desconocidos en muchos aspectos en la cotidianidad de la población destinataria de esta política de vivienda y hábitat.

Lo importante en los enunciados de los principios propuestos en esta Ley, es que en sintonía a lo que se dijo cuándo se citó a García (2015), es que su alcance llegue efectivamente a una eficacia real y no simbólica a la población más necesitada de vivienda del país, porque el hecho que haya una expresión legislativa que enuncie un derecho, no es suficiente para que se dé la posibilidad material de poder acceder a ese derecho. En otros términos, la orientación es que su implementación tenga una destinación social que favorezca preferencialmente a los grupos sociales que se encuentran con una real imposibilidad de acceso a vivienda, para que se pueda dar esa equidad que no sea institucional sino de materialización de oportunidades, pues los sectores con disponibilidad de recursos económicos, por ejemplo, pueden por sí mismos o a través de proyectos privados, acceder a vivienda.

Si la totalidad de esos principios se pone en práctica para atender lo relacionado a la vivienda de los sectores sociales más desfavorecidos, con un complemento de una política social como ya se dijo anteriormente para que no sea solamente la entrega de vivienda, indiscutiblemente habría unos cambios significativos en orden a la atención de una problemática social, que por la dimensión y magnitud que representa, puede, vinculada a otras políticas, generar una dinámica de reactivación de

la economía, jalonada por el sector de la construcción, que por su significación, mover a su vez favorablemente a otros sectores de la economía.

Dentro de esos principios, que se reitera que en todos hay un contenido valioso que se supondría tocara sus aplicaciones y les daría a ellas una perspectiva positiva, se destaca que se marca un sentido contextual de orden cultural con cuya implementación se posibilitaría algo que desde la Constitución de 1991 se trató de resaltar, particularmente con el trabajo que allí adelantó el sociólogo Orlando Fals Borda sobre una comprensión cultural regional diferencial, que en el caso de las viviendas, respondiendo por ejemplo a que sea “digna y de calidad” que haya una “garantía de accesibilidad a servicios públicos y equipamientos de calidad como pilares de mejora”, con una “mitigación de riesgos”, que están en algunos de los principios en el artículo quinto de esta Ley, se daría una apropiación a partir de una identidad vinculante, activa y participativa, y que por ejemplo, sistemáticamente fueron desconocidos, según lo que entrega las noticias, específicamente sobre este de “integración regional”, en la reconstrucción de las viviendas en San Andrés y Providencia a partir del impacto del huracán del 2020 (Jiménez Pineda y Rodríguez Padilla, 2022).

Retrotrayendo este recorrido hecho sobre aspectos contemplados en la Ley 2079 de 2021 a lo que se entendió al principio, se puede reiterar que hay un contenido social interesante si esta política pública se enfatiza con prioridad y sentido social sobre la población que por sus condiciones socioeconómicas no tienen acceso en lo urbano o en lo rural a vivienda propia “digna y con calidad” o que se encuentran en unas condiciones de alto riesgo por su estado de pauperismo. Para ello no basta solamente tener en cuenta el texto normativo de la misma Ley, ya que es necesario hacer las pertinentes reglamentaciones sobre varios de los artículos allí definidos.

La implementación en el sentido dicho, dentro de un ámbito que efectivamente esté dentro de lo que se entiende por un Estado Social de Derecho, abriría unas posibilidades interesantes para que realmente sectores sociales desfavorecidos, tengan posibilidad real para acceder a vivienda, con la particularidad de que se tenga en cuenta lo que corresponde a ese criterio de incluir lo cultural que está en uno de los principios y que llevaría a lo que en esa misma Ley se habla de Viviendas de Interés Cultural (VIC).

**El propósito principal es que el gobierno que enfatice su presencia en el beneficio social,** para que efectivamente se implemente una política pública de vivienda y hábitat, como política de Estado, a la altura de la realidad social, resolviendo en un grado alto la problemática que sobre el asunto hay en la Colombia actual, pudiendo paralelamente contribuir a la reactivación de la economía con la

priorización de la ejecución de una política de vivienda social ,teniendo en cuenta como ya se manifestó, la definición de una política más amplia de orden social integral.

Para sintetizar el análisis, se puede afirmar que esta Ley en su texto da posibilidades, que realmente requieren, frente a la problemática de vivienda urbana y rural para la población colombiana, una verdadera intervención con sentido social por parte del Estado, que permita mitigar el problema, a la vez que potencie la participación social de la población en cuanto a que de manera cada vez más amplia se vaya vinculando a las actividades de orden económico y político facilitándoles unas condiciones dignas de vida, que comienza con la vivienda y se vincula con el acceso a la cobertura de otras necesidades, tiene que partir de estudios integrales y detallados de las situaciones en las cuales se está viviendo, como por ejemplo se visualiza en la investigación que adelantaron Torres, Tovar, C. A., Pérez-Cardoso G. S. y equipo de trabajo, 2022, en la cual se adentran en el desarrollo de “una investigación para tratar de entender las formas en que se han venido configurando los asentamientos humanos rurales en Colombia” (p. 93), pretendiendo para un contexto determinado, caracterizar una serie amplia de variables y condiciones de base, a partir de las cuales, los investigadores buscan en sentido de alimentar una política pública, aportar frente al acceso de la vivienda en los sectores rurales de Colombia, teniendo en cuenta las dinámicas socio-históricas del país y el requerimiento de que se generen condiciones adecuadas para el asentamiento de la población productiva en el campo.

Con esta Ley, en esa intervención del Estado, de manera positiva y con criterio, se debe evitar la repetición de eventos negativos y nefastos del pasado, que solamente llevaron al enriquecimiento de unos pocos, aprovechando instrumentos y herramientas económicas de corte financiero. En este sentido la acción del Estado tiene que ser contundente y clara restringiendo las maniobras del capital financiero o de la construcción. Definitivamente tanto el texto en su forma como en su práctica tiene que llevar, parafraseando a García (2015), a que su implementación dé cuenta de una eficacia real del derecho.

Que el Estado también esté atento dentro de la regulación y de los controles estrictos, a la transparencia de la información y la plena ilustración a los clientes, dándose el caso que siempre haya para el usuario la, digámoslo, “presunción de inocencia”, y que sean las instituciones en las que quede la carga de la prueba sobre esa plena ilustración, para que no se repita lo que ocurrió con las Corporaciones Financieras y el UPAC, que no daban la plena información a los usuarios.

## **Ventajas y desventajas del sistema UPAC en Colombia**

Como ya se sabe el UPAC es o era una sigla con que se reconocía a un sistema de “Unidad de Poder Adquisitivo Constante”, que estaba relacionado principalmente con la oportunidad que las entidades financieras otorgaban el beneficio de un crédito hipotecario, que pudiera pagarse a largo plazo, enfocado primordialmente en la adquisición de vivienda.

Una de las ventajas que este sistema presentaba era que el mismo permitía que las personas obtuvieran un crédito hipotecario para lograr adquirir una vivienda propia, pero con la desventaja de que las tasas de interés eran muy altas y presentaban un crecimiento constante, es decir, el valor del interés se iba incrementando con el tiempo, lo que ocasionó que aquellos que habían accedido a esta modalidad, presentaran demora en el pago de su obligaciones y mucho más que su atraso fuera tanto que las entidades financieras se aseguraban con el embargo del bien inmueble.

Esta situación aportó enormemente a que Colombia se sumiera en una gran crisis económica y financiera, pues las organizaciones bancarias que habían otorgado créditos hipotecarios en modalidad de UPAC, al ver que las personas no pagaban lo pactado, empezaron a obligar por vías legales al desalojo del bien, el cual pasaba como parte de garantía a la orden del banco, que, a su vez, para recuperar el dinero, lo vendía en modalidad de remate. Lo característico de esta situación es que las personas, al entregar su sitio habitacional, no abandonaban la deuda, es decir, devolvían el bien al banco, pero debían de continuar pagando el crédito que habían adquirido, lo cual generó mucha dificultad en las familias colombianas.

En si, la unica ventaja del UPAC, fue que presentaba una modalidad muy atractiva para que las personas pudieran tener su hogar, pero que con el tiempo se convertia en una situación muy perjudicial para quien lo adquiria, perdiendolo todo, incluso hasta la vida.

### **Capítulo 3. Programas Públicos de acceso a la vivienda en Colombia.**

Como se expresó en el capítulo anterior, actualmente la intervención del Estado y el direccionamiento de las Políticas Públicas de Vivienda en Colombia se ha enfocado principalmente en el otorgamiento de subsidios directos a las familias que deseen adquirir una unidad habitacional, dichos subsidios como se verá más adelante son una ayuda económica aplicada al valor total de la vivienda o en algunos casos a la tasa de interés que la entidad bancaria cobra por el crédito hipotecario. **Se realiza un análisis sobre la intervención del** Gobierno Nacional **para impulsar** la compra de vivienda, por lo cual, se describen los aspectos más relevantes de los siguientes programas:

- Vivienda de Interés Prioritario (VIP).
- Las VIS.
- Mi Casa Ya.
- Subsidio Frech.
- Semillero de Propietarios.

Si bien, además de los mencionados pueden existir otros, como aquellos que incentivan el ahorro, o la compra de vivienda programada, el capítulo se enfoca en los anteriormente citados por ser estos la materialización de la Política Pública de Vivienda propuesta por el Gobierno Nacional; cabe aclarar que, en Colombia, como es sabido, la adquisición de una vivienda también puede efectuarse con recursos propios y sin la ayuda económica del Gobierno. Sin embargo, por ser nuestro objetivo el análisis de la intervención estatal en el desarrollo de la vivienda en Colombia, excluirémos del mismo la adquisición de vivienda sin ayuda económica pública.

#### **Vivienda de Interés Prioritario (VIP).**

El VIP o programa de Vivienda de Interés Prioritario encuentra sus bases jurídico-constitucionales, en la especial protección que el Estado Social de Derecho brinda a algunos sujetos por sus condiciones particulares, en especial su condición económica y de poco poder adquisitivo. Es decir, está direccionado a favorecer a las clases más pobres del país, por eso su principal requisito es que sean familias cuyos ingresos no sobrepasen de dos (2) SMLMV, este programa cubre un aproximado de cien mil (100.000) viviendas por año que el Gobierno Nacional financia en los

diferentes proyectos de vivienda que el sector privado desarrolle, razón por la cual, su poder de impacto social es limitado pues dicha cifra es taxativa.

A lo anterior, debemos sumar que las viviendas financiadas mediante este programa no pueden sobrepasar un valor comercial de setenta (70) SMLMV, lo cual claramente limita las condiciones de adquisición de unidades habitacionales por dichos hogares, pues son viviendas que si bien cumplen los requisitos mínimos de salubridad e higiene, se entregan en “obra negra”, es decir, sin que se encuentren totalmente terminadas en sus acabados y decoraciones, generándose así un gasto para el hogar adquiriente que en la mayoría de los casos no tiene la capacidad económica de cubrirlo.

Por otra parte, las unidades habitacionales entregadas en el marco de este programa deben posteriormente ser afectadas a patrimonio de familia, es decir, siendo inembargables conforme a los postulados del artículo 60 de la Ley 9 (1989).

Este programa se enfoca en cinco (5) modalidades de otorgamiento de subsidio, a saber

- a) Adquisición de vivienda usada
- b) Adquisición de vivienda nueva
- c) Construcción en sitio propio
- d) mejoramiento estructural de la vivienda
- e) Mejoramiento en redensificación.

Ahora bien, para ser beneficiario no solamente se requiere devengar menos de dos (2) SMLMV, es también necesario:

- Pertener a los programas sociales que destine el Gobierno Nacional para superar la pobreza extrema.
- Ser desplazado, encontrarse en situación de pobreza, ser dignificado por desastre natural o calamidad pública.
- Personas con discapacidad, padres o madres cabeza de familia, personas que habiten en zonas de alto riesgo no mitigables. (Superintendencia de Notariado, 2014 citado en Contreras Mora et al, 2018).

A los anteriores requisitos se deben sumar los contemplados por la Ley 1537 (2012):

- Ningún miembro del hogar debe pertenecer a una caja de compensación familiar.
- Ningún integrante del hogar debe ser propietario de una vivienda en razón a un subsidio entregado por entidad pública.
- Igualmente, no puede ser poseedor o propietario de alguna vivienda dentro del territorio nacional.
- Las personas desplazadas deben estar inscritas en el Registro Único de Víctimas (citado en Contreras Mora et al, 2018).

Es precisamente por lo anterior, que, en el caso de los beneficiados por VIP, estos no pierden las demás ayudas que otro programa público les esté brindando, así lo expresa precisamente el artículo 13 de la misma normatividad:

Los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional mantendrán los valores de las variables de habitabilidad obtenidos de la encuesta del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) que tendrán al momento de la asignación del subsidio, durante los diez (10) años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. (Ley 1532, 2012).

A modo de crítica, se encuentran contradicciones procedimentales dentro del programa, pues, aunque el mismo plasma cinco (5) modalidades del subsidio, lo cierto de todo es que materialmente algunas no son posibles, en el caso del mejoramiento de vivienda y el mejoramiento en redensificación no son posibles porque el programa prohíbe que personas propietarias sean beneficiarias y pues claramente dichas modalidades se diseccionan a mejorar las calidades de la vivienda de un propietario, pero también, las condiciones precarias de los posibles destinatarios, dificultan en la práctica varias de las condiciones establecidas.

Otro limitante del programa, es la prohibición expresa de beneficiar a afiliados a las cajas de compensación familiar, lo cual, sin duda alguna excluye gran parte de la población del país, que, si bien cumplen quizás con los demás requisitos, la afiliación a una caja de compensación ya los excluye de este subsidio.

En cuanto al análisis se puede mencionar que la vivienda de interés prioritario (VIP) tienen un beneficio, sobre todo cuando se hace referencia a los subsidios que el gobierno destina para mejorar la calidad de vida de aquellas personas que se encuentran sumida en la pobreza, porque entonces se cubre parte de la tasa de interés que estos deben de pagar. El estado creó una modalidad de aporte a estos sectores vulnerables, conocido como el Sisbén, y la puntuación que genere este sistema, sirve para obtener el beneficio. Dada esta situación es un programa atractivo para quienes integren este grupo.

### **Las Vivienda de Interés Social (VIS).**

En palabras del Ministerio de vivienda (2022) la Vivienda de Interés Social VIS puede definirse como aquella que congrega los elementos que aseguran su habitabilidad, patrones de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de **ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 SMLM)**. (Ministerio de vivienda. 2022). Contreras Mora et al (2018) resaltan como requisitos de esta modalidad habitacional los siguientes:

- Ingresos menores a cuatro (4) SMLMV.
- No ser propietario.
- No estar reportado en centrales de riesgo crediticias.
- Inscribirse en una caja de compensación familiar.
- No haber recibido en algún otro momento beneficios en materia de vivienda.
- Postularse en las fechas que indiquen las convocatorias.
- Ninguna persona dentro del núcleo podrá ser propietaria de un bien inmueble.
- Copia del Sisben en caso de que se postule a través del municipio o distrito.
- El hogar puede ser conformado por una o más personas.
- tramitar el formulario de solicitud.
- el grupo familiar debe compartir la misma vivienda

**Según el análisis, este subsidio es permisivo para** la adquisición de vivienda nueva, caso en el cual el subsidio se le paga directamente a la constructora quien lo descuenta del valor total de la vivienda; en el caso de la construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda, el otorgamiento del subsidio exige que el terreno o la propiedad que se pretenda mejorar se encuentre debidamente titulada a nombre del beneficiario.

A modo de crítica, se plantea que este subsidio necesariamente requiere el acompañamiento financiero de una entidad bancaria, por eso precisamente que entre sus requisitos se plantee la necesidad de no encontrarse reportado en centrales de riesgo y se debería sumar la capacidad de endeudamiento, pues si el hogar no cuenta con crédito hipotecario aprobado necesariamente tendría que pagar de contado el valor restante de la vivienda después de aplicado el subsidio, situación que a todas luces excluye a gran parte de la población colombiana que no cuenta con la liquidez y más si consideramos que las personas que buscan estas ayudas estatales son en su mayoría ciudadanos asalariados que pocas veces cuentan con capacidad de endeudamiento.

Así mismo, se debe considerar que este programa al igual que las VIP tiene un número limitado de beneficiarios, solo que, a diferencia del anterior, se otorga bajo la modalidad primer llegado, primer servido. Es decir, a medida que los ciudadanos lo van solicitando se va otorgando hasta agotar los subsidios disponibles. También las unidades habitacionales adquiridas con este programa quedan excluidas del comercio por un término de cinco (5) años, en los cuales su propietario puede habitar la vivienda o puede cederla en arrendamiento; en el caso de las VIP debemos precisar la obligatoriedad del núcleo familiar beneficiado de habitarla por un término de cinco (5) años, de no cumplir con dicho requisito el Estado puede solicitar el reembolso del valor del subsidio otorgado.

### **Mi Casa Ya.**

Este programa del Gobierno Nacional nace en el año 2015 con la expedición del Decreto 0428, busca otorgar un subsidio económico al pago de la cuota inicial de la vivienda; al igual que los programas anteriores, tiene un número de cupos o de subsidios limitados, se requiere un crédito hipotecario aprobado y permite la concurrencia de otros subsidios como el otorgado por las cajas de compensación familiar permitiendo una mayor facilidad en la compra de vivienda, actualmente las entidades bancarias que otorgan el crédito hipotecario ayudan a los ciudadanos en la solicitud del subsidio y en la aplicación del mismo al crédito.

Con relación a los beneficiarios del programa Mi Casa Ya, el artículo 5 del Decreto 0428 (2015) expresa lo siguiente:

El monto de los subsidios familiares de vivienda destinados a la adquisición de vivienda de interés social urbana nueva, que Fonvivienda asigne a los hogares que cumplan las condiciones señaladas en el presente decreto, dependerá de los ingresos del hogar objeto del subsidio, de acuerdo con los siguientes parámetros:

a) A los hogares con ingresos superiores a dos (2) smmlv<sup>2</sup> y hasta tres (3) smmlv, podrá asignárseles un subsidio hasta por el monto equivalente a veinte (20) smmlv, al momento de la asignación;

b) A los hogares con ingresos superiores a tres (3) smmlv y hasta cuatro (4) smmlv, podrá asignárseles un subsidio hasta por el monto equivalente a doce (12) smmlv, al momento de la asignación.

Frente a la vigencia del otorgamiento del subsidio, el artículo 6 de la misma normatividad expresa un término de doce (12) meses contados a partir de la fecha de asignación, este término permite al hogar beneficiado buscar un proyecto de vivienda acorde con sus expectativas y aplicar dicho subsidio al mismo.

Por otra parte, el artículo 7 indica que los hogares beneficiados con el subsidio de Mi Casa Ya pueden acceder a la cobertura de tasa de interés prevista en el artículo 123 de la Ley 1450 (2011), a través de créditos otorgados por los establecimientos de crédito para compra de vivienda, en las condiciones y términos que establezca el Gobierno Nacional. Y como requisitos se plasman los siguientes:

- Capacidad de endeudamiento y no estar reportado en centrales de riesgo.
- Crédito hipotecario aprobado.
- Ingresos entre 2 a 4 SMLMV.
- No ser propietario.
- No haber sido beneficiario de cualquier Subsidio Familiar de Vivienda.
- No haber sido beneficiario de un subsidio otorgado por el Gobierno.
- No haber sido beneficiario de las coberturas a la tasa de interés.

### **Subsidio Frech.**

Como se indicó anteriormente, este subsidio a la tasa de interés se encuentra contemplado en el artículo 123 de la Ley 1450 (2011) que expresa:

Con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva, el Gobierno Nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas

---

<sup>2</sup> Smmlv, léase como salario mínimo mensual **legal** vigente.

coberturas de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda nueva y leasing habitacional que otorguen los establecimientos de crédito.

Los recursos requeridos para el otorgamiento y pago de nuevas coberturas de tasa de interés constituirán recursos del FRECH y serán apropiados por parte del Gobierno Nacional en los presupuestos anuales mediante un aval fiscal otorgado por el CONFIS, acorde a los compromisos anuales que se deriven de la ejecución de dichas coberturas.

El Gobierno Nacional apropiará y entregará al FRECH los recursos líquidos necesarios para el cubrimiento y pago de estas coberturas, en la oportunidad, plazo y cuantías requeridas, de conformidad con lo dispuesto para el efecto por el Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se creará una subcuenta en el FRECH para su manejo, la cual deberá estar separada y diferenciada presupuestal y contablemente de los demás recursos del FRECH (Ley 1450, 2011. Artículo 123).

Este subsidio es una cobertura por un término de 7 años a la tasa de interés fijada por las entidades bancarias en los créditos hipotecarios de viviendas VIS y no VIS, así mismo, su cobertura se extiende a las personas que ya son propietarias, pero desean adquirir otra unidad habitacional.

Como requisitos de este subsidio, en palabras del Ministerio de vivienda (2022) se expresan los siguientes:

1. Tener ingresos totales no superiores a ocho salarios mínimos mensuales legales vigentes (8 SMMLV). Tratándose de dos (2) o más deudores o locatarios, este requisito debe cumplirse en forma conjunta.
2. No ser propietario de vivienda en el territorio nacional. Tratándose de dos (2) o más deudores o locatarios, este requisito debe verificarse para cada uno de ellos.
3. No haber sido beneficiarios a cualquier título, de las coberturas de tasa de interés.
4. No haber sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda otorgado por una Caja de Compensación Familiar.
5. No haber sido beneficiarios de un subsidio otorgado por el Gobierno Nacional que haya sido efectivamente aplicado. (Ministerio de vivienda. 2022).

## Semillero de Propietarios

Es un programa enfocado en familias de escasos recursos, busca promover el ahorro y la bancarización y ofrece dos modalidades diferentes:

- Subsidio al pago del arriendo: se focaliza en los núcleos familiares que viven en inquilinatos o en propiedades arrendadas, el programa busca reubicar a los hogares que viven en zonas insalubres o que no cumplen con las condiciones mínimas para su habitabilidad otorgándoles un subsidio al pago del arriendo.
- Fomento del ahorro: busca incentivar el ahorro en los hogares de escasos recursos con el propósito de adquirir una vivienda, se crea una cuenta especial en la cual el núcleo familiar debe efectuar un ahorro por valor de 4.5 SMLMV en un lapso de 18 meses, **36 sí** cuando el hogar logra la meta del ahorro entra a participar en la adquisición de una vivienda nueva.

En palabras del Ministerio de vivienda (2022) se deben cumplir los siguientes requisitos para ser beneficiario de este programa:

- Tener ingresos inferiores a 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- No ser propietario de una vivienda.
- No haber sido beneficiario de ningún subsidio familiar de vivienda.
- Mantener los ingresos y el núcleo familiar durante la etapa de ahorro y consecución de la nueva vivienda.

En definitiva, como se analizó en cada caso, los programas descritos presentan condiciones que, ya considerando la realidad socioeconómica de un porcentaje alto de la población colombiana, su accesibilidad se restringe ostensiblemente porque no se dispone de esos mínimos ingresos, por la alta inestabilidad laboral y porque la capacidad de ahorro y adquisitiva del salario en Colombia viene en un progresivo descenso que afecta la capacidad de compra de las personas. Entonces, la crítica está en que, a pesar de existir los programas, la razón social que se encuentra en su enunciado no se cumple, dejando esa parte de la población a la que dice dirigirse, desprovista de posibilidades para acceder a la vivienda.

## **El sector bancario y su relación con la adquisición de vivienda propia en Colombia**

El gran proyecto de la mayoría de la población en Colombia es el de contar con una vivienda propia y dejar de entregar su dinero en arrendamientos u otras modalidades. En muchas ocasiones, este objetivo puede presentar dificultades, precisamente porque muchos desconocen las formas de financiación, con que pueden apoyar las instituciones bancarias o financieras. Entre estas opciones podemos contar por ejemplo con el crédito hipotecario, que se presenta como una opción de servicio con el que la persona puede comprar su sitio habitacional por medio de un préstamo generado por el banco, el cual cuenta con un plazo de pago y una tasa de interés pactados en documento. La idea es que el acreedor pague sus obligaciones a tiempo y así se evite la situación de que su casa pueda ser rematada o embargada por orden del mismo banco.

Otra modalidad es el Leasing habitacional, el cual se presenta como una alternativa de arrendamiento con contrato entre las partes, es decir, la persona y la entidad financiera. Para ello se fija un periodo en el cual el arrendador debe de pagar al banco el valor establecido por el uso del bien y cuando se cumple el periodo de fin, se puede iniciar el proceso de compra, es decir, la persona puede continuar pagando el mismo canon, pero esta vez, ya no como arrendamiento, sino por la adquisición del bien.

Para que no existan dificultades, es importante que las personas, antes de relacionarse con una entidad financiera o bancaria, revisen muy bien su capacidad de pago y así tener en cuenta el cumplimiento de la obligación adquirida.

La gran mayoría de bancos que se encuentran laborando en el mercado de valores en Colombia, se encuentran relacionados con la parte inmobiliaria, pues entre sus servicios se puede encontrar algunas modalidades para la adquisición de vivienda. El portafolio depende del perfil, el requerimiento y la relación que la persona tenga con el banco.

Otra de las instituciones que actualmente desarrollan procesos para adquisición de vivienda es el FNA o Fondo Nacional del Ahorro, que es una entidad que se encuentra adscrita al gobierno y que de alguna forma se encarga de financiar a las personas para que puedan lograr este fin.

Al ser una entidad del estado, presenta unas tasas de interés atractivas para quienes quieren comprometerse con ese fin. Aunque su propósito depende también de su estructura para beneficiar a

cierto tipo de población, por ejemplo, los jóvenes entre los 18 y 28 años, que son quienes pueden recibir el mayor apoyo.

Y por último en este sector, las cooperativas de ahorro y crédito, que no necesariamente pertenecen al sector bancario, pero si deben de encontrarse adscritas a la superintendencia financiera de Colombia, precisamente por el manejo de dineros. Estas se encuentran adscritas a empresas, asociaciones o gremios que se organizan para tal fin, y que pueden otorgar créditos para vivienda, con pactos de tiempo e intereses, para las personas.

## **Diseño Metodológico**

El propósito de la investigación es el de realizar un análisis detallado sobre el derecho a la vivienda privada en Colombia. Por tanto, se ha tenido en cuenta toda la información considerada como relevante sobre esta situación, la forma en cómo se ha presentado su contexto evolutivo, los diferentes programas y estrategias que ha tenido en cuenta el Ministerio de vivienda, para así poder estimar las conclusiones sobre este mismo en la actualidad.

Estimando lo anterior, se determina que este trabajo en modalidad compilatoria, se encuentra enfocado el tipo de investigación cualitativo, buscando realizar un análisis sobre toda la información documental que se han recolectado.

## **Tipo de investigación**

El tipo de investigación a desarrollar en el presente proyecto será de tipo cualitativo. Goetz y LeCompte (1985) mencionan al respecto que comienza recogida con de datos, mediante la observación o mediciones de alguna clase, y a continuación construye, a partir de las relaciones descubiertas, sus categorías y proposiciones teóricas. Pretenden descubrir una teoría que justifique los datos. Mediante el estudio de los fenómenos semejantes y diferentes analizados, desarrolla una teoría explicativa.

Este tipo de investigación es adecuado al proyecto de investigación de acuerdo a toda la información que tiene en cuenta; es muy cierto que la vivienda digna en Colombia en temas legales no es algo novedoso, y en varias circunstancias se ha desarrollado una distinción desde el tipo social y normativo, no se podría mencionar que su estudio ha finiquitado, al contrario, el propósito es el de realizar un adecuado análisis sobre el tema.

## **Tipo de Corte.**

En cuanto al tipo de corte que se ha estimado a tener en referencia para este proyecto, fue Socio – Jurídica. Teniendo en cuenta que el tema abordado en este proyecto, presenta un contraste entre la información desde la dogmática jurídica, con la situación social en Colombia.

## **Enfoque de la Investigación.**

El enfoque de la investigación es cualitativo. Se tiene en cuenta el análisis documental sobre las normas y propuestas que se han presentado en Colombia sobre temas de vivienda privada.

## **Técnica de investigación**

La técnica de investigación utilizada en este proyecto se relaciona con la parte documental o bibliográfica. Según Alfonso (1995), la investigación documental es un procedimiento científico, un proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información o datos en torno a un determinado tema. Al igual que otros tipos de investigación, éste es conducente a la construcción de conocimientos.

## **Método de investigación**

El método de investigación que se tiene en cuenta para este propósito es el analítico, ya que el mismo se relaciona con los objetivos que se busca cumplir con el propósito del proyecto. Hurtado y Toro (2005) mencionan que se refiere a la descomposición mental del objeto estudiado en sus distintos elementos o partes componentes para obtener nuevos conocimientos acerca de dicho objeto. En sí el propósito de este es llegar a conocer adecuadamente lo que se pretende analizar o estudiar, en este caso el derecho a la vivienda privada, desde el entorno del derecho en Colombia.

## **Técnica de Recolección de Datos**

La técnica utilizada para la recolección de datos fue la documental- bibliográfica, la cual fue fundamental para permitir la recolección de toda la información necesaria sobre el tema de estudio, en este caso el derecho a la vivienda privada en Colombia, esto hizo posible una profundización adecuada para el análisis, de tipo legal, como también histórico, teniendo en cuenta diferentes estudios.

## **Fuentes de Información**

Las fuentes que se utilizaron para la recolección de la información necesaria para ampliar y desarrollar la investigación fueron, trabajos de grado en derecho y otras materias, datos estimados por organismos de control como el Ministerio de Vivienda y el Dane, libros, documentos oficiales tales como resoluciones, decretos, leyes, Constitución Política de Colombia del año 1991, todos debidamente reseñados en las referencias bibliográficas de esta investigación.

## Conclusiones

La monografía de compilación que se presenta, dilucidó la evolución normativa del derecho a la vivienda privada en Colombia, demostrando de forma histórica cómo se instauraron distintos programas a nivel gubernamental que incentivaron la adquisición de vivienda, donde se apoyó a la población rural y urbana, sin embargo, a pesar de los esfuerzos por mejorar las condiciones de vivienda a la población colombiana, en la actualidad el DANE ha demostrado la existencia de un déficit respecto al porcentaje de la población colombiana que tiene vivienda propia, identificándose una gran desigualdad persistente a lo largo de la historia, con la gravedad que la supuesta eficacia de los nuevos programas, realmente no hacen la cobertura que se espera a partir de sus enunciados. En sintonía a esto, se indicó en el estudio los programas que en la actualidad hacen parte de la Política Pública de vivienda.

Respecto a esto se puede inferir que una lucha por garantizar el derecho a la vivienda, el tema de la creación de vivienda asequible ha sido apropiado para ampliar las fronteras del mercado inmobiliario y financiero. Haciendo caso omiso de la dimensión y complejidad de las insuficiencias habitacionales, bosquejando problemáticas importantes sobre la única solución que se brinda actualmente, la vivienda como propiedad privada, y los efectos de las políticas anticíclicas de vivienda sobre las desigualdades socio – territoriales, se puede ver que algunas de las propuestas de los programas son progresistas, mientras que otras profundizan el sometimiento de la política a lógicas financieras inmobiliarias y están plagadas de contradicciones, al suministrar tierras y recursos financieros para la producción de nuevas unidades, estas asociaciones público-privadas a menudo conducen a una mayor separación socio espacial.

Otro punto concluyente en términos generales se da a partir del análisis que se realiza sobre el sistema UPAC que generó grandes disyuntivas a nivel poblacional y gubernamental en materia de vivienda, y sobre la actual Política Pública de vivienda ley 2079 de 2021. Dentro del análisis concluyente y general se puede decir que toda la normatividad que ha regulado la propiedad en la historia reciente de Colombia se ha estructurado en torno a tres valores liberales: autonomía, igualdad y solidaridad. Sin embargo, cada uno de estos sistemas interpreta y equilibra estos valores de manera diferente. El primero es un sistema liberal clásico que se estructura en

torno a la autonomía e igualdad formal de los propietarios. El segundo, un sistema con<sup>2</sup> autonomía e igualdad formal, por un lado, y solidaridad e igualdad sustantiva por el otro. El tercero es un sistema que prioriza los principios de solidaridad e igualdad sustantiva sobre los de autonomía e igualdad formal.

Estos sistemas de propiedad se entrelazan con las luchas políticas por la definición y control del Estado colombiano. Los programas políticos de la Regeneración y Revolución en Marcha, así como el proceso de recreación del sistema de gobierno que se intentó con la Constitución de 1991, determinaron las características del derecho a la propiedad en cada uno de los momentos analizados en la presente monografía. Finalmente, la comprensión política y académica de cada uno de estos sistemas de propiedad está fuertemente influenciada por cinco oposiciones conceptuales: individualismo y solidaridad; intervención limitada a nivel general; público privado; la Constitución como programa político y la Constitución como norma; y la propiedad como derecho y como función social. Los componentes de cada una de estas oposiciones se entrelazan con sus pares ideológicos para constituir los campos conflictivos que han determinado la forma en que los colombianos piensan sobre la propiedad privada y generan su deficiencia.

En esta trayectoria hecha en la presente monografía de compilación, ya en un ejercicio de reflexión vale preguntarse sobre el quehacer del abogado en relación al tema trabajado, que instaure su presencia en un pensar crítico que permita aportar socialmente y no meramente en un hacer técnico con la norma, alejado de la comprensión del significado social de lo que ocurre con su presencia jurídica en el espacio de Colombia, con su población diversa.

Para concluir, el derecho a la vivienda en Colombia efectivamente la tienen los que disponen de los recursos económicos para comprarla, puesto que los que no disponen de ello y que corresponde a una franja alta de la población, tienen dificultades que se sintetiza en general en lo que se conoce como el problema social de la vivienda en Colombia, sobre el cual, en esta monografía de compilación, hicimos una aproximación a entender la trayectoria legal y los obstáculos presentados básicamente en el transcurso del siglo XX y los años que llevamos del XXI. La idea es que sus características y dimensiones se atenúen y para ello el Estado y con los

gobiernos, ocurra una decidida acción, que permita equilibrar las cargas y que al final no<sup>3</sup> queden solamente beneficiados los inversionistas con altísimas utilidades. Siempre están abiertas las posibilidades a la esperanza.

Si bien es cierto, todas las personas en el país pueden optar por acceder a un programa destinado a contar con una vivienda propia, se debe de tener en cuenta que los mismos cuentan con una serie de requisitos que son exigidos para poder cumplir con su fin, esto en muchas ocasiones es difícil que las personas los cumplían, más cuando puede ser que los mismos se encuentren en situaciones vulnerables.

Frente al propósito del proyecto de investigación, surgen algunas recomendaciones que son importantes establecer, entre ellas tenemos:

Recomendar a futuros profesionales para que realicen investigaciones relacionadas con el tema, pues el hecho de contar con vivienda propia es muy importante para la mayoría de colombianos, además porque es un tema que no cuenta con muchos estudios pero que a su vez es fundamental e interesante tener en cuenta, ya que se relaciona con el aspecto social y económico.

Para instituciones como el Ministerio de Vivienda en Colombia, pues el desarrollo de la investigación también se enfoca para que, como entidad de orden nacional, cuenten con estrategias de sensibilización y educación, para que las personas en el país sepan sobre las modalidades o programas que actualmente se encuentren promocionando y sean muchos más los compatriotas que puedan contar con su sitio habitacional propio.

Para las instituciones bancarias, financieras y demás crediticias para la adquisición de vivienda, en el caso de que puedan brindar toda la información posible a las personas, antes de acceder a créditos bancarios, y así se eviten posibles tropiezos o dificultades en la recuperación de las obligaciones. Además de que se puedan replantear algunas modalidades con el fin de beneficiar a muchos más colombianos para lograr obtener su propiedad.

Alfonso, I. (1995). *Técnicas de investigación bibliográfica*. Caracas: Contexto Ediciones.

Anzoátegui, J. (2011). *Derechos fundamentales y dignidad humana. Papeles el tiempo de los derechos. n.10*. Madrid, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”

Cárdenas, M. y Badel, A. (2003). La crisis del financiamiento hipotecario en Colombia: causas y consecuencias. Inter-American Development Bank (IDB) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-crisis-de-financiamiento-hipotecario-en-Colombia-causas-y-consecuencias.pdf>

Contreras Mora, MJ., Jaimes Fernández, CA., Jaimes Gravis, CA. (2018) *Diferencias entre vivienda de interés prioritario VIP y la vivienda de interés social VIS en la legislación colombiana*. [Trabajo de fin de especialización] Universidad Libre de Colombia.

Constitución Política de Colombia [Const] Artículo 51. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [ Const] Artículo 58. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Currie, L. (1993). "UPAC 20 años después", Texto de la charla dictada durante el Segundo Congreso Nacional del Ahorro que tuvo lugar en Cartagena de Indias ella de septiembre de 1992, *Cuadernos de Economía*,13 (18-19), 267-280. Traducción Alicia de Téllez. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/26472>

Decreto 677, (1972), Santafé de Bogotá.

Decreto 678, (1972), Santafé de Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (1972). *Las cuatro estrategias*. Bogotá, D. E.: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Fuster, D. (2019). Investigación cualitativa: Método fenomenológico hermenéutico. *Propósitos<sup>6</sup> y Representaciones*, 7(1), 201-229. <http://dx.doi.org/10.20511/pyr2019.v7n1.267>

García M., S. (2015). *La hipoteca inversa*. (Tesis doctoral, Universidad Jaume I de Castellón). Recuperada de: [https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/405652/2016\\_Tesis\\_Garcia%20Mares\\_Sara.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/405652/2016_Tesis_Garcia%20Mares_Sara.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

García Villegas, M. (2015). La eficacia simbólica del derecho. *Sociología política del campo jurídico en América Latina*. Bogotá: IEPRI, Debates, Universidad Nacional de Colombia.

García Ramírez, W. (2020). Calidad de la vivienda en Colombia. El caso de ciudades dentro de la ciudad. *Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo*, 13. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu13.cvcc>

Goetz, J.P. y M.D. LeCompte (1985). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Morata. Madrid

Guisao Mira, C.A & Arango Posada, A. (2019). *El derecho a la vivienda digna en Colombia: Una mirada desde la Organización de Naciones Unidas y la legislación Nacional* [Doctoral dissertation] Corporación Universitaria Lasallista.

Jiménez Pineda, L. I., & Rodríguez Padilla, M. (2022). El derecho a la vivienda. Estudio sobre su reconocimiento e interpretación. *Vivienda y Comunidades Sustentables*, (12), 117-146. <https://doi.org/10.32870/rvcs.v0i12.211>

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 y se expiden otras disposiciones. 23 de diciembre de 1999 Diario Oficial No. 43.827.

Ley 2079 de 2021. Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y<sup>7</sup> hábitat.

Mora Cuartas, A. (2010). El UPAC y la UVR: aspectos generales sobre el origen y desarrollo del crédito hipotecario en Colombia. *MBA EAFIT*, (1), 12-27.

Martínez Martín, A. F., Meléndez Álvarez, B. F., & Manrique Corredor, E. J. (2020). La Junta Central de Higiene de Colombia, otra de las víctimas de la pandemia de gripa de 1918-1919. *ASTROLABIO*, 13. 349-387.

Martínez, A. (2013). Diseño de investigación. Principios teórico-metodológicos y prácticos para su concreción. Anuario Escuela de Archivología IV 2012-2013 Universidad Nacional de Córdoba.

Paterson, M., & Higgs, J. (2005). El uso de la hermenéutica como enfoque de investigación cualitativa en la práctica profesional. *The Qualitative Report*, 10(2), 339-357.

Ramírez Nieto, J. (2022, septiembre). Instituto de Crédito Territorial. *Revista Credencial*. <https://www.revistacredencial.com/historia/temas/instituto-de-credito-territorial>

Suárez-Montes, N. D., Sáenz-Gavilanes, J. V., y Mero-Vélez, J. M. (2016). Elementos esenciales del diseño de la investigación. Sus características. *Dominio de las Ciencias*, 2(3 Especial), 72-85.

Ojeda, D. (25 de marzo de 2019). Aunque por la UPAC se suicidaron 2000 personas, la crisis no pudo acabar con su vida. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/economia/aunque-por-la-upac-se-suicidaron-2000-personas-la-crisis-no-pudo-acabar-con-su-vida/>

Velásquez H, J. y Aguilar V., S. (enero-junio de 2011). Un análisis de la dinámica de largo plazo de la UVR. *Revista de Ingenierías Universidad de Medellín*. 10 (18), 97-106.