



**El acceso a la vivienda digna en Colombia y las
implicaciones de su reconocimiento como política pública a
partir de la Ley 2079 de 2021**

Sara Isabel Muñoz Figueroa
Katherine Castro Ortega
Autoras

Monografía compilatoria para optar al título de abogada
Facultad de Derecho
Universidad Autónoma Latinoamericana
Medellín, Colombia

2022

Dedicatoria

Dedicamos este trabajo académico a nuestras familias, las cuales siempre han sido un pilar fundamental en nuestras para formarnos con templanza y rectitud, alentándonos permanentemente a ser las mujeres que hoy día somos. A nuestros esposos, quienes a través de su permanente compañía han sido un genuino apoyo. También dedicamos esta monografía a nuestros hermosos hijos, ya que son un complemento para llenarnos de fuerzas y ganas de alcanzar nuestras metas y seguir cumpliendo nuestro sueño de convertirnos en profesionales del derecho. Sabemos que el amor, en la gran mayoría de casos, distrae y aleja de las metas y sueños. Sin embargo, en nuestro caso nos impulsó a luchar cada día y seguir adelante debido a la confianza depositada en nosotras, impulsándonos a alcanzar tan importante meta en nuestras vidas.

Agradecimientos

En primer lugar, agradecemos a Dios por ser el motor principal en nuestras vidas, porque a él entregamos todos nuestros anhelos confiando firmemente que estos se materializarán.

Así mismo, agradecemos profundamente a todos los docentes que nos guiaron en este proceso de aprendizaje, quienes con su sabiduría nos forjaron como profesionales íntegras en el derecho y para la sociedad. A nuestros compañeros, quienes a pesar de nuestras dificultades personales, nunca nos rechazaron. Por el contrario, siempre recibimos apoyo absoluto para cada situación presentada en este proceso formativo.

A nuestra amada Universidad, el Alma Mater que nos formó a nivel intelectual, profesional, ético, humanístico, y altruista para ejercer con amor y honradez nuestra profesión, sin dejar a un lado el compromiso social que nos asiste con el resto de la sociedad.

Finalmente, agradecemos a todas aquellas personas que, de alguna manera, hicieron parte de este proceso. A todos ellos gracias infinitas.

INTRODUCCIÓN	1
1. ANTECEDENTES DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN COLOMBIA	3
1.1. La apertura económica	6
1.2. El Sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV).....	8
1.2.1. La crisis del UPAC	9
2. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO A LA VIVIENDA	11
2.1. Alcance interpretativo de la vivienda como derecho humano y fundamental	12
2.2. Promulgación de la Ley 546 de 1999 o Ley Marco para la Financiación de Vivienda	20
3. PERSPECTIVAS SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA A PROPÓSITO DE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY 2079 DE 2021	30
3.1. La insuficiencia del enfoque de subsidio a la compra de vivienda nueva.....	34
3.2. La persistente desmejora del modelo de vivienda mínima	36
3.3. La débil protección frente a dinámicas de expulsión del centro hacia la periferia	39
4. CONCLUSIONES.....	43

CUADRO

Cuadro No. 1. Desarrollo normativo del acceso a la vivienda como política pública en Colombia.....	22
---	-----------

RESUMEN

El presente ejercicio académico, en modalidad compilatoria, aborda el análisis del acceso a la vivienda como una política pública de Estado, haciendo énfasis en los lineamientos de la Ley 2079 de 2021. Para ello partimos de una pregunta de investigación que es la siguiente: ¿cuáles son los cambios que trae la Ley 2079 de 2021 en materia de vivienda y qué significa hacer del acceso a la vivienda una política pública de Estado? Una metodología con enfoque hermenéutico la cual recopila toda la información detallada de las fases por las cuales este problema socio jurídico se ha hilado en el tiempo, clasificando y proyectando así la información y desarrollando tres capítulos, cada uno correspondiente a un objetivo específico, a saber, (i) los antecedentes económicos, sociales y normativos del acceso a la vivienda en Colombia; (ii) el contenido y alcance del derecho humano y fundamental a la vivienda digna, incluidos los desarrollos normativos y reglamentarios posteriores a la promulgación de la Constitución Política de 1991; y (iii) las perspectivas propias de la promulgación de la Ley 2079 de 2021 en términos de política pública de vivienda en Colombia y algunas consideraciones críticas sobre su eventual eficacia en términos de universalización del acceso a la vivienda.

Palabras clave: vivienda, política pública, derecho fundamental, déficit habitacional, pobreza.

ABSTRACT

This academic exercise, in a compilation modality, addresses the analysis of access to housing as a state public policy, emphasizing the guidelines of Law 2079 of 2021. For this, we start from a research question that is the following: which are the changes brought by Law 2079 of 2021 in terms of housing and what does it mean to make access to housing a public policy of the State? A methodology with a hermeneutic approach which compiles all the detailed information of the phases through which this socio-legal problem has spun over time, thus classifying and projecting the information and developing three chapters, each corresponding to a specific objective, namely, (i) the economic, social and regulatory background of access to housing in Colombia; (ii) the content and scope of the human and fundamental right to decent housing, including the normative and regulatory developments subsequent to the promulgation of the Political Constitution of 1991; and (iii) the perspectives of the promulgation of Law 2079 of 2021 in terms of public housing policy in Colombia and some critical considerations regarding its eventual effectiveness in terms of universalizing access to housing.

Keywords: housing, state public policy, fundamental right, housing deficit, poverty.

Durante la pandemia derivada del COVID-19, la cual se extendió principalmente entre los años 2020 y 2021, no sólo se agudizaron las estructurales problemáticas sociales que han afectado a Colombia desde antaño, referidas principalmente al hambre, desempleo y pobreza, sino que además quedó de manifiesta la inequidad en términos de acceso a una vivienda digna, a propósito de los largos periodos de confinamiento decretados por el Gobierno Nacional, con las consecuencias que ello tuvo en términos de permanencia dentro de espacios reducidos, inadecuados y poco ventilados, sumado a la imposibilidad a la que se vio abocada una enorme cantidad de familias, en términos de implementar medidas de protección cuando uno de sus miembros había resultado contagiado. Lo anterior sin mencionar los recurrentes eventos de salud mental que han sido documentados y atendidos desde entonces, motivados por dinámicas de hacinamiento y precario disfrute de adecuadas condiciones de luz natural y entretenimiento en el hogar.

Sin embargo, la deficiente universalización del derecho a la vivienda, así como el carácter precario de una gran proporción de aquellas viviendas actualmente construidas, a propósito de la ausencia de condiciones mínimas de habitabilidad, no es un problema nuevo. En lugar de ello, en mayor o menor medida, y casi siempre dependiendo de la disposición de recursos económicos y humanos destinados para tales efectos, el acceso a la vivienda ha sido una preocupación del Gobierno Nacional, y más recientemente de los gobiernos locales, bajo una lógica de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de garantía de derechos sociales, económicos y culturales. Pese a ello, se insiste, la vivienda como problema público se ha enquistado en el abanico de soluciones contenidos en los distintos planes de gobierno, pese a lo cual el grado de eficacia de las medidas implementadas para reducir el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda no está exento de todo tipo de consideraciones.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991 se marcó un antes y un después en materia de exigibilidad de derechos, lo cual dotó de la política de vivienda en Colombia de un nuevo aire, en términos de nuevos instrumentos de construcción y financiamiento, a propósito del papel del Estado no sólo como regulador, sino también como agente directo que procura hacerle frente a aquellas externalidades negativas del mercado que se resisten a todo tipo de medidas regulatorias. Sin embargo, a pesar que la senda del principio de progresividad en materia de garantía de derechos ha sido estrictamente vigilada, a través del control concreto y difuso adelantado por la Corte Constitucional en materia de leyes que abordan alguno de los aspectos del acceso y garantía a la vivienda, a efectos que no sean introducidas medidas regresivas que dificulten aún más su universalización, ello tampoco quiere decir que todos aquellos desarrollos normativos hayan contribuido eficazmente a la política pública de vivienda, situación que ha derivado en términos de retrocesos sobre acceso asequible a viviendas arrendadas o a la limitación

de la estrategia de subsidio al valor de la vivienda, en tanto cooptada por lógicas principalmente² mercantilistas.

Por otro lado, debido a que los conceptos de vivienda digna y vivienda adecuada atienden a una estructura dogmática basada en conceptos jurídicos indeterminados, cuyo contenido y alcance ha debido ser precisado en diversos instrumentos de derecho internacional, normas internas y hasta sentencias de la Corte Constitucional, concepto que en todo caso ha ido ampliándose paulatinamente en tanto medio para el disfrute de otros derechos, resulta de la mayor relevancia partir de la pregunta de investigación que inspiró este ejercicio compilatorio, a propósito de ¿cuáles son los cambios que trae la Ley 2079 de 2021 en materia de vivienda y qué significa hacer del acceso a la vivienda una política pública de Estado?

Para dar respuesta a dicho interrogante, se plantea como objetivo general analizar los antecedentes normativos de la política pública de vivienda en Colombia, no sólo a través de las disposiciones legislativas y reglamentarias que la construyeron desde inicios del siglo XX, sino también a partir de más recientes desarrollos, como lo es el caso de la Ley 2079 de 2021, a través de la cual se reconoce explícitamente la política pública de vivienda y hábitat digno, como una política de Estado en aras de garantizar a largo plazo el desarrollo de los mecanismos y acciones que permitan su promoción, garantía y satisfacción. Como objetivos específicos, se tienen entonces (i) rastrear los antecedentes sociales, económicos y normativos de la política pública de vivienda en Colombia; (ii) describir los más importantes instrumentos de derecho internacional público, así como las fuentes de derecho interno, a través de las cuales se ha precisado el contenido y alcance del derecho a la vivienda digna y adecuada; y (iii) evaluar el contenido de la Ley 2079 de 2021, a propósito de la persistencia en tradicionales estrategias dirigidas a aumentar el número de personas que accede a una vivienda nueva, en detrimento de otros enfoques que reclaman por la equidad, democratización, priorización y universalización del derecho a la vivienda.

Así, el ejercicio académico propuesto se desarrollará en el marco de un trabajo de grado en modalidad compilatoria, entendida como una recopilación de problemáticas pertinentes para el mundo socio-jurídico como su principal objetivo, ya que se recoge de manera detallada las fases por las que ha venido desarrollándose la idea de una política pública de vivienda en Colombia. Frente al particular, se sostendrá que mal haría en sostenerse que sólo en virtud de la Ley 2079 de 2021 se está frente a una política pública que aborde como problema público el precario acceso a mínimas condiciones de habitabilidad, más allá de que las disposiciones legislativas previamente introducidas no sean consideradas suficientemente sólidas para facilitar eficazmente su cobertura, pues no debe pasarse por alto han sido secuenciales y continuos los desarrollos legislativos y reglamentarios en los que se han contemplado distintas estrategias que, desde distintos ámbitos, han pretendido impactar positivamente el acceso universal a la vivienda.

Para llegar a dicha conclusión, fue necesario revisar distintas fuentes de información,³ como lo es el caso de ensayos de investigación, publicaciones académicas, sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, así como los distintos decretos y leyes emitidas por el Congreso, a través de las cuales se pretendió introducir, en mayor o menor medida, una regulación precisa en materia de vivienda.

1. ANTECEDENTES DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN COLOMBIA

La idea en torno a la vivienda como bien jurídico individualmente considerado, esto es, más allá de la mera idea de propiedad privada, se remonta para el caso colombiano a la Ley 46 de 1918, mediante la cual se dictaron medidas de salubridad pública y se ordenó a los entes municipales con más de quince mil (15.000) ciudadanos la provisión del dos por ciento (2 %) del producto de sus impuestos, contribuciones y rentas para la construcción de viviendas higiénicas. Aquella tipología de vivienda hacía alusión al concepto de

viviendas ventiladas con el fin de expulsar el aire viciado e introducir aire puro, renovándolo constantemente; espacios iluminados a través de ventanas grandes para aprovechar la luz del sol y producir calor. Plantear viviendas con habitaciones independientes: una habitación por cada adulto con el fin de preservar la intimidad y separar las actividades de los adultos de las de los menores. Además, se buscó el mejoramiento de elementos vitales, como el agua y la evacuación constante de residuos (Correa, 2018, p. 35).

Como contraprestación por habitarlas, únicamente se cobraría el equivalente al seis por ciento (6 %) anual del valor de su costo, más un cuatro por ciento (4 %) sobre el mismo valor. Cuando lo pagado por un locatario como fondo de adquisición de la vivienda alcanzara el valor de costo primitivo de ella, el Estado le expediría el título correspondiente de propiedad. Seguidamente, con el advenimiento de la crisis económica mundial de 1929, el Gobierno Nacional dirigido por el entonces presidente Enrique Olaya Herrera, efectuó una serie de reformas económicas que permitieron hacer frente a las repercusiones que Colombia estaba atravesando por cuenta del desplome económico mundial. Esto dio lugar a la creación de varias instituciones de trascendental relevancia en materia de vivienda y superación de la pobreza, tales como la Caja de Crédito Agrario (1931), el Banco Central Hipotecario (1932) y el Instituto de Crédito Territorial (1939), cuyo objeto fue precisamente otorgar financiamiento y adelantar planes de vivienda. Al respecto, conviene precisar que

El BCH fue creado el 1 de julio de 1932 como una de las varias alternativas para superar la profunda recesión de esos años; su objetivo era otorgar créditos para la construcción y adquisición de vivienda a estratos de ingreso medio de la población, función que realizaba a través de la venta de cédulas hipotecarias que circulaban exentas de todo tipo de impuestos. Adicionalmente, recibía recursos de inversiones forzosas provenientes de las instituciones financieras tradicionales y aportes del presupuesto nacional, lo que limitaba su crecimiento (Rodríguez, 2013 p. 110).

A su vez, frente al papel desempeñado por el Fondo Nacional del Ahorro y la Caja Promotora de Vivienda Militar, Rodríguez (2013, p. 110) agrega que

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

Por su parte, el Instituto de Crédito Territorial fue hasta el año 1991 la entidad encargada de construir viviendas, otorgar créditos destinados a la población más vulnerable para la compra de vivienda, realizar planes de emergencia en casos de calamidad pública y ejecutar programas de desarrollo progresivo en asentamientos urbanos irregulares. En palabras de Montoya (2019, p. 1), esta primera etapa de desarrollo de la vivienda en Colombia se caracterizó por “la conformación de barrios como unidad urbana, obstruidos a pequeña escala, con loteo tradicional, casas individuales de uno y dos pisos, con una arquitectura sencilla y funcional, una tipología aislada con antejardín y patio trasero”.

Posteriormente el Gobierno Nacional expidió el Decreto 380 de 1942, a través del cual se establecieron medidas para incentivar el sector de la construcción, así como el mejoramiento de las unidades habitacionales existentes y, adicionalmente, facultó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para otorgar créditos a los municipios para la construcción de lo que denominó “barrios populares modelos”, los cuales debían ser dotados por los municipios, como mínimo, con capilla para el culto católico, escuelas primarias, jardín infantil, visitadoras sociales, campos de deporte y recreación, centro cultural, plaza de mercado e inspección de policía. En igual sentido, estableció que mientras las viviendas no hubieran sido adjudicadas en venta serían dadas en arrendamiento por los municipios a los obreros y a los empleados que devengaran sueldo o salario inferior a \$ 100 mensuales, con un canon que no excediera el cuatro por ciento (4 %) anual del valor de la casa, más el uno por ciento (1 %) para los gastos de conservación. Frente al particular, Saldarriaga (1996, p. 134) describe que

en el plan urbanístico del barrio, se aplicaron rigurosamente los principios de urbanismo moderno: una red vial ‘incompleta’ en la que una sola vía atraviesa el terreno y remata en *cul de sac*, la desaparición completa de la manzana tradicional y su reemplazo por grupos de predios dispuestos en medio de áreas verdes, una red de vías peatonal como principal enlace entre las viviendas y un centro de servicios deportivos y comunitarios. La vivienda se compone de dos muros paralelos, separados por 5,50 metros. Definen los costados del rectángulo de la casa, el que a su vez se divide en dos secciones transversales, tanto en el primer piso como en el segundo.

En los años siguientes, y aproximadamente hasta principios de la década de 1970, la⁵ política de vivienda urbana y rural, al igual que los programas para la adquisición por parte de familias de escasos recursos, siguió a cargo del Banco Central Hipotecario, el Instituto de Crédito Territorial y el Fondo Nacional del Ahorro, con el apoyo financiero del gobierno nacional, efectuándose un desarrollo habitacional significativo en las principales ciudades del país. Seguidamente, mediante el Decreto 677 de 1972 se creó la denominada Junta de Ahorro de Vivienda, con atribuciones para (i) promover y fomentar el ahorro y canalizarlo hacia la actividad de la construcción; (ii) coordinar las actividades de las personas o entidades que tuvieran por objeto el manejo o aprovechamiento de la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado; (iii) promover y coordinar la divulgación de datos y estadísticas referentes al ahorro, el empleo y la construcción, y publicar directamente o en asocio con otros organismos, manuales de operaciones, recomendados para el uso de las corporaciones privadas de ahorro y vivienda, asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo y demás entidades similares; y (iv) fomentar la creación y funcionamiento de instituciones que cumplieran los objetivos de dicho decreto.

A su vez, con el objetivo de transformar recursos de captación de corto plazo a créditos de quince (15) años o más, mediante el Decreto 677 de 1972 también se señaló que el Gobierno coordinaría las actividades de las personas o instituciones que tuvieran por objeto el manejo y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado, y fomentaría la creación de Corporaciones Privadas de Ahorro –CAV-, asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, las cuales estarían autorizadas para efectuar préstamos de valor constante, o también conocido como Unidad de Poder Adquisitivo Constante –UPAC-, para construcciones urbanas y la compra de edificaciones nuevas o ya existentes, con el objetivo de mantener el poder adquisitivo de la moneda y ofrecer una solución a las personas que necesitaban acceder a un crédito hipotecario de largo plazo para adquirir vivienda. Frente al impacto en el acceso de la vivienda con ocasión de la implementación del UPAC, Cárdenas y Badel (2003, p. 39) resaltan que

sin duda, el sistema dinamizó la actividad de la construcción, especialmente en el segmento de vivienda. Pese a sus resultados, el sistema fue cuestionado a comienzos de los años ochenta debido a su escasa penetración en los estratos medios bajos y bajos. Por ello, se eliminó la cuota inicial para los préstamos de vivienda popular y se ampliaron las inversiones forzosas de las CAV para orientar los recursos a la construcción y financiación de vivienda popular por parte del gobierno a través del ICT. A la postre, estas medidas no dieron buenos resultados dada la morosidad de la cartera de esta entidad.

Frente al particular, y previo a abordar las implicaciones económicas de la implementación de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante –UPAC- y la habilitación de Corporaciones Privadas de Ahorro –CAV- para efectuar préstamos de vivienda, resulta oportuno hacer alusión a los demás factores, de origen tanto nacional como internacional, que derivaron finalmente en la crisis del financiamiento hipotecario en Colombia, como consecuencia del incremento en la relación entre

el saldo de los créditos y el valor de las garantías, lo que finalmente derivó en el agravamiento de⁶ la vulnerabilidad de los hogares, tal y como se pasa a explicar a continuación.

1.1 La apertura económica

Para el año 1990 la economía colombiana se encontraba atravesando un auténtico proceso de transformación, el cual fue acentuado con las políticas de apertura del mercado promovidas por el gobierno del entonces presidente César Gaviria, en consonancia con las transformaciones que otros países de la región habían implementado bajo los lineamientos del llamado Consenso de Washington, el cual consistía en una serie de cambios estructurales que buscaban la estabilización de la economía latinoamericana. Lo anterior, a propósito del periodo de crisis conocido como “la década perdida”, que para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- se caracterizó por el alza de las tasas de interés, la reducción en los términos de intercambio y el corte en el flujo voluntario de inversiones extranjeras. Si bien el impacto negativo de dicho periodo no fue muy significativo en Colombia, pues para aquél entonces la economía nacional se encontraba atravesando un destacable episodio por cuenta de la denominada “bonanza cafetera”, lo cual le permitió tener periodos de crecimiento durante la década de 1980, lo cierto es que debido al descenso en la calidad de la producción nacional y la sobretasa en la oferta, el Gobierno Nacional finalmente optó por un programa de modernización económica, el cual contemplaba los inicios de una apertura gradual, permitiendo el ingreso de capital extranjero con el propósito de dinamizar y hacer más competitivo el mercado nacional.

Fue así como en Colombia las ideas neoliberales empezaron a calar en el manejo de la economía del país, permitiendo una serie de reformas que conectaban el mercado colombiano con el resto del mundo, al permitir la confluencia de capital y bienes extranjeros y, con ello, la competencia en el mercado nacional. Siguiendo a Moreno (2013), dicha apertura económica, direccionada bajo los lineamientos del Consenso de Washington, puede dividirse para una mejor comprensión en tres categorías, a saber, los límites institucionales al mercado, las políticas públicas y la liberación de los mercados, tanto de bienes y servicios como de capitales. Dichos lineamientos pueden rastrearse hasta las transformaciones que sufrió el sector financiero en Colombia con la expedición de la Ley 45 de 1990, la cual precisamente facilitó la llegada de capitales internacionales a entidades financieras nacionales, disposición que se sumó a la Ley 9° de 1991, mediante la cual se promovió el desarrollo económico y social al establecer nuevas disposiciones al régimen cambiario.

Así, el sistema económico colombiano sufrió un alza en las tasas de interés, que sumada a unas perspectivas de crecimiento, dieron lugar al ingreso de capitales especulativos, afectando la estabilidad de las finanzas nacionales y dando lugar a un desbalance en los pagos e inicio de un periodo de ajuste a finales de la década. Al respecto, conviene recordar que para la década del

1990 el capital extranjero invertido en Colombia presentó una tendencia creciente, al punto que⁷ tal y como lo describe Ramírez (2010), dicho crecimiento alcanzó unas doce (12) veces el promedio normal de inversión, posicionando a Colombia como un referente internacional, lo que a su vez propició un ambiente de expectativa en el crecimiento económico del país. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, teniendo en cuenta que la economía colombiana sufrió un fuerte revés, al decrecer un -4,5 % en el año 1999, desencadenando como efecto la crisis del sector hipotecario en el país. “De hecho, la magnitud tanto de la expansión entre 1993 y 1997, como de la crisis a partir de 1998 no tiene precedentes durante el periodo de posguerra” (Cárdenas y Badel, 2003, p. 37).

De modo que, con la apertura e ingreso de capitales extranjeros, la economía colombiana atravesó un severo episodio especulativo en sus finanzas, lo cual terminó por consolidar una burbuja económica en el sector de vivienda, al corresponderse con el sector económico más afectado al ser uno de los más representativos sectores de la economía, en el cual se había invertido gran parte de los recursos captados por inversión extranjera y nacional, y en el cual se concentraba una importante proporción de los nuevos empleos generados. Adicionalmente, resulta necesario considerar que “cuando el sector de la construcción de vivienda se afecta positiva o negativamente, esto impacta a estos otros mercados generando importantes crecimientos o profundas afectaciones a los mercados dependientes” (Fuentes, Contreras & Rodríguez, 2020, p. 268). Adicionalmente, para la década de 1990 Colombia se proyectaba como uno de los países latinoamericanos con mayor tasa de crecimiento económico, pues la apertura a los mercados internacionales, la resistencia que mostró durante la llamada década perdida y el descubrimiento de nuevas fuentes de hidrocarburos, reforzaban la confianza inversionista en el país. Lo anterior dio lugar a un fuerte crecimiento en el gasto público, el cual se destinó de forma especial al sector de la construcción, el cual para aquél entonces contaba con una significativa inversión de capitales extranjeros, situación que además hizo que este sector de la economía fuera dependiente de dichos capitales y, por consiguiente, sensible a las externalidades negativas internacionales.

Con la caída en los términos de intercambio y la reversión de flujos de capital extranjero, Colombia se vio afectada en su balanza de pagos, pues eran más los gastos que los ingresos del país y, al no poder encontrar financiación, la economía del país empezó a contraerse. Ello finalmente repercutió en los indicadores reales y financieros, iniciando una fuerte caída en la actividad económica, afectando a su vez los depósitos y el crédito. Todo lo anterior terminó por repercutir en el gasto público y privado, el cual terminó proyectándose en una devaluación del peso colombiano, afectando la banda cambiaria que para 1998 dejó de existir, al punto que sus efectos negativos repercutieron en el sector real, financiero y social del país. La poca fluidez en el financiamiento del sector privado, combinado con la desaparición de la banda cambiaria y la falta de solvencia del país para hacer frente a sus obligaciones financieras internacionales, llevó a la industria colombiana a una de las peores crisis de nuestra historia, registrando una tasa de

desempleo del veintidós por ciento (22 %) y dando lugar a la salida masiva de capitales⁸ extranjeros que dejaron de ver en Colombia un lugar propicio para la inversión.

Frente al particular, es fundamental considerar que, con el flujo de capital extranjero al país, las normas de acceso al crédito se habían flexibilizado por la solvencia económica que dichos capitales generaron, al punto que los bancos y corporaciones concedieron mayores montos en los préstamos, aumentando la cartera y el riesgo de insolvencia, situación que se vio concretada con el decrecimiento económico, la deflación en el precio de los activos y el aumento de la cartera vencida. Esta situación se vio fuertemente reflejada en el sector hipotecario del país, en un contexto social de la crisis del UPAC, la insolvencia de las CAV y el malestar social y económico de los hogares que, habiéndose endeudado para adquirir una vivienda, se quedaban sin esta y continuaban comprometidos con las entidades financieras.

1. 2. El Sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante –UPAC- y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda –CAV-

Tal y como se indicó previamente, el Sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante –UPAC- fue un mecanismo implementado en Colombia con el objeto de impulsar el sector hipotecario del país, al facilitar las condiciones financieras para el fomento y la construcción de vivienda, a través del otorgamiento de créditos individuales. Para su viabilidad financiera, el UPAC contemplaba un subsistema compuesto por las Corporaciones de Ahorro y Vivienda –CAV- y el Fondo de Ahorro y Vivienda –FAVI-. Así, mientras las primeras tendrían la función de proveer los créditos de vivienda a largo plazo, el FAVI sería el fondo común a partir del cual las CAV obtendrían la liquidez económica para prestar el servicio crediticio. Adicionalmente,

(...) las CAV eran las únicas entidades autorizadas a remunerar las cuentas de ahorro, gozaban de incentivos tributarios y se beneficiaban de un régimen especial de encajes. Esto les permitió financiar ampliamente sus operaciones activas con un crecimiento sostenido en las captaciones (con lo cual pudieron ignorar el riesgo de transformación de plazos). Por su parte, las tasas máximas de interés de los créditos expresados en UPAC eran determinadas por el Gobierno y su nivel diferenciaba según el estrato socioeconómico del deudor. El sistema se estructuró alrededor de las captaciones de corto plazo, a tasas de interés inferiores a las de mercado, y en el otorgamiento de crédito de largo plazo, que era hasta ese momento prácticamente inexistente. Las CAV tuvieron un acceso preferencial al Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI) del Banco de la República para atender la inestabilidad coyuntural de las captaciones y compensar los excesos o defectos de liquidez (Cárdenas y Badel, 2003, p. 39).

Ahora bien, es importante considerar que este mecanismo fue implementado con motivo de la necesidad de contrarrestar los altos niveles de inflación registrados desde inicios de la década de 1970, año en el que se ubicó en 6,8%, para luego aumentar considerablemente en el año 1973 hasta un 23,54%. Paralelamente

(...) la productividad del capital, que ya había empezado a reducirse en los años ochenta, se disminuyó aún más en los noventa. La inversión privada aumentó fuertemente durante algunos años hacia mediados de la década, pero se concentró en el sector de la construcción y en sectores de servicios (infraestructura vial y telecomunicaciones), que precisamente son los menos expuestos a la competencia internacional (Villar, 2000, p. 1)

En los años siguientes a su creación, y con el inicio de las operaciones del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, el cual agremió y representó a todas las CAV del país, el UPAC logró su consolidación como sistema para adquirir crédito y vivienda nueva, al punto que las CAV lograron captar aproximadamente la tercera parte de los ahorros de los colombianos. No obstante, el UPAC tuvo que enfrentar desde su creación momentos difíciles por cuenta de los atrasos en el pago de los créditos, así como la disminución de la demanda y el alza en los precios de la vivienda. Aunado a ello, con la apertura económica del país dicho sistema se vio fuertemente presionado, al punto de generar su colapso en los años siguientes.

1.2.1. La crisis del UPAC

Tal situación conllevó a la necesidad de efectuar una serie de reformas al UPAC, pues aunque en principio se mantuvo alineado con el nivel de inflación, permitiendo que los créditos fueran acordes con los ingresos de los hogares, el sistema no contaba con autonomía en su equilibrio y, al depender de la tasa de inflación, se veía comprometido por factores externos, tal y como sucedió con la crisis financiera de 1982. A su turno, las políticas públicas direccionadas a omitir el pago de la cuota inicial del crédito, por parte de los sectores poblacionales con menores ingresos, finalmente llevó a que la cartera vencida de las CAV para el año 1984 ascendiera al 57%, evidenciando así la inestabilidad del sistema y la necesidad constante de reformas al mismo, al punto que entre los años 1972 y 1999 se efectuaron aproximadamente veintiún cambios en la fórmula de cálculo del UPAC, toda vez que dichos establecimientos crediticios padecieron fuertes problemas de iliquidez, insolvencia y rentabilidad negativa.

Entre los cambios más significativos, a través de los cuales se pretendió dotar de estabilidad al sistema y mantener su competitividad en el mercado, cabe destacar la inserción en el año 1990 del Depósito a Término Fijo –DTF– dentro de dicho cálculo, lo que implicó que el valor de la UPAC sería del 35% del valor de la DTF. Aunado a ello, a través de la Ley 45 de 1990 se puso fin al monopolio de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda en materia de crédito hipotecario, al establecer que los bancos y las compañías de financiamiento comercial podrían participar en el capital de sociedades fiduciarias, de arrendamiento financiero o leasing, situación que no obstante derivó en un pánico del mercado hipotecario y, con ello, se repercutió negativamente sobre la inserción del DTF al UPAC. En los años posteriores el valor del UPAC respecto del DTF pasó al 50 % en el año 1992 y posteriormente se elevó al 74 % en el año 1994, lo que no pudo evitar que

aumentara la cartera vencida de las entidades financieras, en la medida que los hogares¹⁰ colombianos dejaron de contar con la capacidad económica para hacer frente a sus compromisos crediticios.

Inclusive, dicha situación llevó a muchos tomadores de créditos a renunciar a las viviendas adquiridas, presentándose eventos en los cuales la restitución de la vivienda adquirida no era suficiente para saldar el monto del crédito adquirido con las entidades financieras, a propósito de la depreciación en el valor de los inmuebles. De modo que “los deudores de créditos de vivienda pactados en UPAC vieron cómo sus créditos se hicieron impagables debido al desmesurado e intempestivo aumento de sus cuotas mensuales, lo que ocasionó el rápido rompimiento del equilibrio que existía entre el valor comercial de la vivienda y el monto total adeudado” (Vásquez, 2014, p. 149). Como consecuencia, mediante el Decreto 2331 de 1998 el Gobierno Nacional autorizó alivios económicos a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – FOGAFIN–, posibilitando que aquellas personas que se encontraban con mora en sus créditos hipotecarios pudieran ponerse al día y, adicionalmente, determinó la obligación que le asistía a los bancos en términos de recibir los inmuebles entregados a título de dación en pago.

Seguidamente, a través del Decreto 688 de 1999 se autorizó al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras a entregar un mayor número de alivios financieros y una reducción de las tasas de interés. Casi paralelamente la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro del proceso con radicado 1001-03-27-000- 1998-0127-00, emitió sentencia el día 21 de mayo de 1999, oportunidad en la que declaró la nulidad del artículo 1° de la Resolución 18 de 1995 del Banco de la República, por considerar que tomar la DTF como criterio de indexación desvirtuaba la naturaleza y objetivos del UPAC, el cual debía estar principalmente atado al IPC y en una mínima proporción a los indicadores económicos. A su turno, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-383 de 1999 declaró inexecutable la expresión "procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía", contenida en el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, disposición normativa según la cual la Junta Directiva del Banco de la República, al fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la UPAC, debía procurar que ella reflejara también los movimientos de la tasa de interés en la economía. En dicha providencia la Corte Constitucional advirtió que

(...) al incluir la variación de las tasas de interés en la economía en la determinación del valor en pesos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, se distorsiona por completo el justo mantenimiento del valor de la obligación, se rompe el equilibrio de las prestaciones, de tal manera que ello apareja como consecuencia un aumento patrimonial en beneficio de la entidad crediticia prestamista y en desmedro directo y proporcional del deudor, lo que sube de punto si a su vez a los intereses de la obligación se les capitaliza con elevación consecencial de la deuda liquidada de nuevo en Unidades de Poder Adquisitivo Constante que, a su turno, devengan nuevamente intereses que se traen, otra vez, a valor presente en UPAC para que continúen produciendo nuevos intereses en forma indefinida.

(...)

11

De esta suerte, ha de concluirse entonces por la Corte que por las razones ya expuestas, la determinación del valor en pesos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante "procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía", como lo establece el artículo 16, literal f), de la Ley 31 de 1992 en la parte acusada, es inexecutable por ser contraria materialmente a la Constitución, lo que significa que no puede tener aplicación alguna, tanto en lo que respecta a la liquidación, a partir de este fallo, de nuevas cuotas causadas por créditos adquiridos con anterioridad y en lo que respecta a los créditos futuros, pues esta sentencia es "de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares", de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991.

Sin embargo, no fue sino en virtud de la Sentencia C-700 de 1999 de la Corte Constitucional que el sistema UPAC dejó de funcionar, en la medida que ese Alto Tribunal determinó que el presidente carecía de competencia para formular o participar en la formulación de la política de crédito del país, esto es, en la selección concreta de los instrumentos que permitan dirigir la aplicación de recursos e identificar los sectores económicos destinatarios de los correspondientes beneficios. Por tal motivo, mediante la Ley 546 de 1999 se estableció que todos los créditos en UPAC serían redenominados automáticamente a UVR, la cual se reajustaría teniendo en cuenta la variación del Índice de Precios al Consumidor –IPC- certificado por el DANE. En igual sentido, se autorizó la transformación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda en bancos comerciales, efectos para los cuales concedió un plazo de treinta y seis meses.

2. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO A LA VIVIENDA

Corolario de uno de los ejercicios políticos más plurales y genuinos de la historia constitucional colombiana, el 4 de julio del año 1991 fue promulgada la Carta Política que implicaría el tránsito hacia el Estado Social de Derecho y con ello, las bases para el ejercicio de una democracia participativa fundada en el orden social justo, el respeto de la dignidad humana y la concepción del ciudadano como centro del ejercicio político, lo que implicó además que “todas las normas jurídicas en principio deban tener como norte la protección de la persona, o al menos contar con herramientas que permitan su reivindicación” (Solórzano, 2017). Tal aspiración de volcarse hacia el ser humano, a sus necesidades y aspiraciones vitales, no representa un mero objetivo enmarcado de romanticismo, esto es, que no se trata de un cuerpo normativo de rango supra legal sin vocación alguna de eficacia, sino que, por el contrario, parte de una concepción según la cual “la utopía la podemos pensar de otra manera, como cosas que no hemos logrado pero que podemos lograr” (Gaviria, 2012). Para ello, además de enunciar una lista no taxativa de derechos fundamentales, así como un abanico de derechos económicos, sociales y culturales, a la par de la consagración de derechos colectivos, fueron estatuidos los correspondientes mecanismos judiciales a través de los cuales se podría exigir su garantía.

Lo anterior, en consonancia con la dogmática de los derechos gestada por la comunidad¹² internacional con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, que incluyó entre sus principales preocupaciones la precaria situación de acceso a la vivienda. Es así como, en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual hace parte integral del bloque de constitucionalidad, así como el artículo 51 de la Constitución Política de 1991, el Estado colombiano ha formulado y ejecutado distintas políticas públicas a través de las cuales se ha procurado establecer las condiciones para facilitar el acceso a la vivienda digna, particularmente entre la población más vulnerable. Sin embargo, dado que la idea vivienda atiende a múltiples aspectos de índole social, económico y cultural, su definición como derecho humano y fundamental ha sido precisado por diversas fuentes de derecho interno e internacional, al igual que las posibilidades de exigibilidad y justiciabilidad, tal y como se pasa a exponer a continuación.

2.1. Alcance interpretativo de la vivienda como derecho humano y fundamental

En procura de un ejercicio de fundamentación del acceso a la vivienda como derecho humano, habrá que considerarse, en primer lugar, que éste parte de una construcción iusnaturalista, entendida como la composición de categorías jurídicas a partir de altos valores, la cual fue precisamente acogida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en tanto consenso sobre la idea de derechos inherentes, consubstanciales y fundamentales de la persona humana. De modo que, al aludir al acceso a la vivienda a partir de criterios racionales de la naturaleza del ser humano, es necesario trascender de construcciones meramente descriptivas, en tanto se corresponde con una garantía que por su naturaleza misma tiende a convertirse una prestación cada vez más exhaustiva a cargo de los Estados. No en vano su redacción en el aludido instrumento internacional de derecho público parte de conceptos jurídicos indeterminados, al establecer en su artículo 25.1. que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, una vivienda.

Bajo idéntica lógica, en el artículo 5° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965, se estableció la obligación de los Estados Partes en términos de prohibir y eliminar la discriminación en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente frente al goce, entre otros derechos, del acceso a la vivienda. Tal alusión tampoco es estéril, en tanto implica la obligación de acoger como beneficiarios de cualquier política de acceso a la vivienda a los extranjeros residentes en los Estados que hayan ratificado aquél instrumento, al punto que en el artículo 43.1. de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familias, se estableció que los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo, en relación al acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda y la protección contra la explotación en materia de alquileres.

Ahora bien, retomando la breve cronología en términos de cómo se ha reconocido y construido el acceso a la vivienda como un derecho humano, resulta de la mayor relevancia hacer alusión al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual en su artículo 11.1. señala que los Estados reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia, en virtud de lo cual se obligan a tomar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho. Posteriores desarrollos en el seno del derecho internacional público han dado alcance al estatus del derecho a la vivienda adecuada como auténtico derecho humano, en tanto medio para el disfrute de otros derechos como la dignidad humana, la no discriminación, la libertad de expresión, a no ser sujeto a interferencia arbitraria o ilegal en la vida privada, entre otros derechos y garantías del ser humano. Tal es el caso de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, al imponer la obligación para los Estados Partes en términos de asegurar el derecho a gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

Así mismo, ha sido objeto de paulatino reconocimiento (i) la protección reforzada de los niños y sus familias en lo que a asistencia material y programas de apoyo se refiere, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda, tal y como se desprende del artículo 27.3. de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989; (ii) el derecho que le asiste a los pueblos indígenas al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la vivienda, a través de la participación activa en la elaboración y determinación de los programas económicos y sociales, y su respectiva administración a través de sus propias instituciones, tal y como se desprende de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007; (iii) el derecho a la vivienda de las personas con discapacidad, entendido como aquel espacio libre de obstáculos y barreras de acceso al cual pueda accederse en igualdad de condiciones, conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2008; y (iv) las directrices del Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, tratándose específicamente de los desalojos basados en el desarrollo, la seguridad de la tenencia y, en general, sobre el contenido y alcance del derecho a una vivienda adecuada y las correspondientes obligaciones a cargo de los Estados Partes.

Frente a este último desarrollo normativo, el cual representa la interpretación oficial de los derechos y obligaciones consagrados en estos tratados internacionales de derechos humanos, sea menester aludir a la Observación General No. 04 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, mediante el cual se ratificó que el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales. Adicionalmente, precisó las siguientes reglas:

- a. El derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos, esto es, sin que se limite a los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer o a cualquier otro grupo en específico, comoquiera que todas las personas tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores.
- b. El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido restrictivo, entendiéndolo únicamente como el mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza. En su lugar, su concepción es mucho más integral, entendida la vivienda entonces como el derecho a vivir en seguridad paz y dignidad, o como lo concibió la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, el concepto de vivienda adecuada significa disponer de un lugar donde poderse aislar, en el que se disponga de espacio, seguridad, iluminación, ventilación, infraestructura y servicios públicos adecuados a un costo razonable.
- c. El concepto de adecuación frente al derecho a la vivienda estará determinado por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, pese a lo cual existe una serie de factores que contribuyen a determinar si determinadas formas de vivienda se ubican dentro del espectro de una vivienda adecuada, a saber, (i) gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas; (ii) contar con acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia; (iii) los gastos del hogar deben ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas; (iv) la vivienda debe estar en condiciones de ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad; (v) la vivienda adecuada debe ser asequible, especialmente frente a los grupos más vulnerables, como lo es el caso de las personas de edad avanzada, los niños, los discapacitados, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas con necesidades especiales; (vi) la vivienda adecuada también debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales; y (vii) la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

En lo que a las obligaciones a cargo de los Estados Partes para garantizar el derecho a la vivienda adecuada se refiere, continúa la Observación General No. 04 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales señalando que, en un primer momento, hay ciertas medidas que deben tomarse inmediatamente, es decir, cuya concreción no atiende a la premisa según la cual la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales, en general, no podrá lograrse en un breve período de tiempo, o lo que comúnmente ha sido entendido como el principio de progresividad de los DESC. Tal es el caso de la abstención del gobierno de ciertas prácticas y un compromiso para facilitar la autoayuda de los grupos afectados, cuya concreción debería ser inmediata, al serle irrelevante la disponibilidad o no de recursos públicos suficientes para lograr la plena realización del derecho a la vivienda adecuada.

A su turno, dentro de las estrategias que sí demandan la destinación de recursos estatales, se hace énfasis sobre la proscripción de que las políticas estén destinadas a beneficiar a los grupos sociales más favorecidos a expensas de los demás. En lugar de ello, se resalta la necesidad de adoptar una estrategia nacional de vivienda que (i) defina los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda; (ii) determine los recursos disponibles para lograr dichos objetivos; (iii) procure la forma más efectiva de utilizar esos recursos en función del costo; y (iv) establezca las responsabilidades y el calendario para la ejecución de las medidas necesarias. Adicionalmente, establece requisitos adicionales enmarcados en la etapa de construcción de la denominada estrategia nacional de vivienda, específicamente frente a la necesidad de propiciar la consulta y participación de todas las personas afectadas, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente, las que viven en asentamientos irregulares, las que están sujetas a desahucios forzados y aquellos grupos de bajos ingresos. Finalmente, estableció la necesidad de articular los ministerios con las autoridades supranacionales, en lo que a las políticas conexas a la vivienda respecta.

Frente al trascendental papel de las medidas legislativas y administrativas oficiales a través de los cuales los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales podrían garantizar el derecho a la vivienda adecuada, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas (1991) fue preciso en sostener que

(...) muchos elementos componentes del derecho a la vivienda adecuada son por lo menos conformes con la disposición de recursos jurídicos internos. Según el sistema jurídico tales esferas incluyen, pero no están limitadas a: a) apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales; b) procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desahucio ilegal; c) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación; d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la

vivienda; y e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres¹⁶ o inadecuadas. En algunos sistemas jurídicos podría ser también adecuado estudiar la posibilidad de facilitar juicios en situaciones que implican niveles de gran aumento de personas sin hogar.

Ahora bien, adicional a la ratificación por parte del Estado colombiano de la totalidad de los citados instrumentos del derecho internacional público, resulta de la mayor relevancia considerar no solo la inclusión del derecho a la vivienda digna como uno de los derechos sociales, económicos y culturales que conforman el extenso catálogo de derechos enunciados en la Constitución Política de 1991, sino particularmente la cláusula establecida en el artículo 93 constitucional, según la cual los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno, adicional a que los derechos y deberes consagrados en dicho cuerpo constitucional se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Dicha consideración envuelve, en sí misma, la idea según la cual las normas de rango constitucional no se limitan a las expresamente redactadas en la Constitución Política, sino que comprende además un grupo más amplio de principios, reglas y normas de derecho positivo, de la misma jerarquía, contenidas en otros instrumentos, entre ellos aquellos los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos.

Descendiendo a las normas de derecho interno colombiano sobre el derecho a la vivienda, se tiene entonces que en la Constitución Política de 1991 se incluyó un nutrido abanico de derechos de distinta naturaleza, entre estos aquellos de carácter prestacional, que si bien no fueron concebidos para ser garantizados por parte del Estado colombiano de forma inmediata, reflejaron las aspiraciones propias de la concepción de un Estado Social de Derecho y, con ello, la utopía concreta de una sociedad igualitaria. Es así como, en su artículo 51, el constituyente primario inscribió la premisa según la cual todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. Para cumplir tal propósito, a continuación se estableció que el Estado fijaría las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promovería planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. Desde dicho postulado constitucional se establece a cargo del Estado colombiano el compromiso ineludible de establecer los mecanismos para la efectividad del derecho a la vivienda en condiciones de dignidad, lo que a su vez implica la promoción de políticas públicas en materia de vivienda, la construcción de viviendas para la población más vulnerable y la reglamentación de los medios de financiación para su acceso equitativo.

Sin embargo, se insiste, su ubicación por fuera del catálogo de derechos fundamentales expresamente concebidos por el constituyente primario llevó a que resultaran infructuosos los primeros intentos por reclamar del Estado su efectiva concreción. A tal dificultad se sumó, por otro lado, que en sus inicios la Corte Constitucional fue partidaria de la tesis según la cual la

vivienda se correspondía, por su naturaleza, a un derecho objetivo de carácter asistencial, que¹⁷ al igual que otros derechos constitucionales de desarrollo progresivo “sólo producen efectos una vez se cumplan ciertas condiciones jurídico-materiales que los hacen posibles, por lo que en principio dichos derechos no son susceptibles de protección inmediata por vía de acción de tutela” (Sentencia T-251 de 1995). En un segundo momento, con base en la teoría dogmática de la procedibilidad por conexidad, la Corte Constitucional admitió la viabilidad de reclamar a través de una acción judicial la protección del derecho a una vivienda digna, esto es, con independencia de la actividad legislativa y administrativa en términos de dotarlo de las características propias de un derecho subjetivo, bajo el entendido que algunos derechos de segunda generación, como la vivienda, eventualmente podrían afectar otros derechos fundamentales como la dignidad humana, la vida y el mínimo vital, los mismos cuya garantía no resultaría eficaz en tanto primigeniamente no se encuentre satisfecha la necesidad relativa a disponer de una vivienda digna y adecuada para desarrollar su proyecto vital (Sentencia T-190 de 1999).

Posteriormente, la Corte Constitucional flexibilizó la regla de la procedencia por conexidad, en tanto admitió la posibilidad de valorar en cada caso concreto las circunstancias específicas en que se encontraba la parte actora, específicamente como resultado de sus condiciones físicas, mentales o económicas, o como producto de la discriminación histórica de la que había sido víctima (T-1091 de 2005). No obstante lo anterior, tanto la regla de la iusfundamentalidad del derecho a la vivienda por conexidad, así como la tesis sobre la transmutación de los derechos sociales en derechos fundamentales cuando se presentan los elementos que le permitían a la persona exigir del Estado la obligación de ejecutar una prestación determinada, se encuentran actualmente superadas. Ello, en tanto posteriormente ese Alto Tribunal reconoció el carácter fundamental del derecho a la vivienda, de forma autónoma, dada la relación directa que tiene con la dignidad humana, bajo la revolucionaria concepción según la cual todos los derechos son fundamentales en la medida que son un reflejo de los valores que los constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución (Sentencia T-016 de 2007).

Sobre el particular, ha sido pacífica la consideración inicialmente pronunciada en la Sentencia T-622 de 2006, y recientemente reiterada en la Sentencia C-191 de 2021, según la cual le asiste al Estado la carga de brindar los medios que conduzcan a la materialización del derecho a la vivienda digna, efectos para los cuales el Congreso de la República debe expedir los instrumentos legislativos que permitan la creación de un sistema coordinado entre las distintas entidades y que

(...) de forma concatenada, haga uso eficiente de los recursos para garantizar que la población más vulnerable de la sociedad, pueda contar con las condiciones necesarias para acceder a una solución de vivienda digna de acuerdo con los lineamientos establecidos por los instrumentos internacionales incorporados en el ordenamiento jurídico colombiano.

En igual sentido, han sido reiterativos los pronunciamientos que, sin detrimento del¹⁸ reconocimiento del derecho a la vivienda digna como derecho fundamental, han modulado los alcances de su exigibilidad inmediata, dado que es un rasgo distintivo de los derechos económicos, sociales y culturales el cumplimiento progresivo de las obligaciones prestacionales a cargo del Estado. Ello, sin que en todo caso implique una justificación de la inactividad del Estado en relación con la protección de esos derechos. En virtud de lo anterior, se ha entendido que no necesariamente es deber del Estado proveer de una vivienda a cada persona que carezca de una, o que resida en una que no proporcione unos mínimos de dignidad, sino que en lugar de ello le asiste el deber de promover beneficios y estímulos de acceso a la vivienda para que las personas con menos recursos puedan desarrollar su proyecto de vida. En concreto, en las Sentencias T-472 de 2010, T-409 de 2016, T-299 de 2017 y SU-016 de 2021, se ha precisado que el Estado tiene las siguientes obligaciones:

- (i) diseñar los planes y programas de vivienda, con un énfasis prioritario en atender las especiales necesidades de dicha población; (ii) brindar asesoría clara y efectiva a estas personas sobre los trámites y requisitos para acceder a los programas de vivienda; (iii) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado; y (iv) proveerles soluciones de vivienda asequibles, con gastos de mantenimiento soportables y dotadas de protección jurídica.

Sobre los contenidos mínimos para la satisfacción del derecho a la vivienda digna, a través de la Sentencia SU-016 de 2021 la Corte Constitucional identificó las facetas que se deben cumplir de inmediato, o en períodos breves, que corresponden a obligaciones de (a) respeto, que implican un deber de abstención del Estado en términos de no interferir en el disfrute y goce del derecho a la vivienda; (b) protección, referidas a que se establezcan mecanismos de amparo frente a las injerencias ilegítimas de terceros que afecten el disfrute del derecho; y (c) garantía, entre las que se encuentran:

- (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho y, como mínimo, disponer un plan trazado de modo admisible, es decir, que garantice los demás derechos, sea razonable, especifique las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales va a desarrollarse e incluya en el grupo de beneficiarios a todos los afectados titulares del derecho; (iii) asegurar la participación de los involucrados en las decisiones; (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger especialmente a personas en situación de debilidad manifiesta; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.

Sin detrimento de lo enunciado en las líneas que anteceden, resulta oportuno considerar que la Corte Constitucional también ha sostenido que el Estado tiene la obligación reforzada de garantizar del derecho a la vivienda digna de las personas que han sufrido desplazamiento forzado, tanto en ejercicio de las obligaciones generales en materia de atención humanitaria como en relación a la obligación de garantizar el derecho a la vivienda digna como un componente

de estabilización social y económica, frente a quienes inclusive existen obligaciones que deben¹⁹ ser cumplidas por éste de forma inmediato, como lo son las de (i) reubicación de personas asentadas en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar soluciones de vivienda de carácter temporal y posteriormente facilitar acceso a soluciones de vivienda permanentes, asequibles, con gastos de mantenimiento soportables y dotadas de protección jurídica; (iii) proporcionar asesoría sobre los procedimientos que se deben seguir para acceder a los programas de vivienda; (iv) diseñar programas con enfoque diferencial que atiendan las especiales necesidades de dicha población; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado (Sentencia T-585 de 2006).

Aquella obligación no debe entenderse radicada exclusivamente en el Gobierno Nacional, sino que por el contrario atiende al esquema de corresponsabilidad en la garantía del derecho a la vivienda, derivado de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales, razón por la cual estas últimas también deben procurar la implementación de proyectos de vivienda que prioricen a la población desplazada, o bien promover beneficios y estímulos de acceso a la vivienda para que las personas reconocidas como víctimas puedan desarrollar su proyecto de vida.

A su vez, la jurisprudencia constitucional ha amparado el derecho a la vivienda digna en diferentes escenarios, a saber, cuando la vivienda amenaza ruina por culpa de la propia administración, bien sea por acción o por omisión (Sentencia T-237 de 1996); cuando la construcción de viviendas habitacionales en terrenos no aptos para ello implica la exposición de sus habitantes a un riesgo extraordinario que compromete su derecho fundamental a la seguridad personal, incluso, a la vida y a la integridad personal (Sentencia T-958 de 2001); cuando la vivienda en la que residen sujetos de especial protección constitucional, tales como niños, adultos mayores o personas con discapacidad está en riesgo de desplomarse (Sentencia T-894 de 2005); o cuando la administración no adopta las medidas adecuadas y necesarias para cumplir efectivamente un programa de reubicación de personas expuestas a riesgos, del cual depende su nueva vivienda (Sentencia T-544 de 2009).

Sobre el particular, resulta imperioso precisar que los conceptos de “vivienda digna” adoptado en el derecho interno colombiano, así como el de “vivienda adecuada”, propio de los instrumentos de derecho internacional público, no son idénticos. No obstante, su contenido y alcance es complementario, sin detrimento que en caso de incompatibilidad se deba aplicar el estándar más amplio, o bien aquél que favorezca en mayor medida el ejercicio y goce del derecho a la vivienda. A su vez, conviene señalar que el concepto de “derecho a la vivienda adecuada” no es equivalente al de “derecho de propiedad”, en tanto el primero de aquellos conceptos conlleva en sí mismo la idea de otras garantías que no necesariamente se encuentran relacionadas con la propiedad privada, pues en todo caso la vivienda adecuada también incluye la mera tenencia, pues

el bien jurídicamente tutelado hace relación a la posibilidad de disfrutar de un área para vivienda,²⁰ sea propia o ajena, que cuente con condiciones suficientes para que quienes allí habiten puedan desarrollar su vida dignamente. En tal sentido, se reitera entonces que el derecho a la vivienda se encuentra intrínsecamente relacionado con el disfrute de otros derechos humanos, tal y como lo describió en términos sumamente precisos la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (2009, p. 10), al resaltar su estrecha relación con otras garantías,

(...) en particular en la esfera del trabajo, la salud, la seguridad social, el voto, la privacidad y la educación. La posibilidad de ganarse el sustento puede verse gravemente menoscabada cuando, como consecuencia de un desalojo forzoso, una persona es reasentada en un lugar alejado de las oportunidades de empleo. Sin prueba de su residencia, las personas sin hogar no pueden ejercer su derecho al voto, disfrutar de los servicios sociales ni recibir atención sanitaria. Las escuelas pueden negarse a matricular a los niños de los tugurios porque sus asentamientos no tienen condición oficial. Una vivienda inadecuada puede tener repercusiones en el derecho a la salud; por ejemplo, si las viviendas o los asentamientos no cuentan con suficiente agua potable y saneamiento, sus residentes pueden enfermarse de gravedad.

Corolario de lo anterior, es claro que la vivienda adecuada y digna, como derecho humano y fundamental, se encuentra intrínsecamente relacionado con otras garantías reconocidas a través de instrumentos de derecho internacional público y de derecho interno, en virtud de lo cual es imperativa la obligación a cargo del Estado en términos de promover que todos los ciudadanos tengan un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, acorde con sus necesidades y especiales circunstancias de debilidad manifiesta.

2. 2. Promulgación de la Ley 546 de 1999 o Ley Marco para la Financiación de Vivienda

Posterior a la declaratoria de Estado de Emergencia Económica y Social, perfeccionada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2330 de 1998, cuerpo normativo que fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-122 de 1999 en ejercicio del control automático de constitucionalidad previsto en el parágrafo del artículo 2015 y numeral 7° del artículo 241 de la Constitución Política de 1991, contrario a lo sucedido mediante la Sentencia C-700 de 1999 de ese Alto Tribunal, mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 18, 19, 20, 21, 22, 23, 134, 135, 136, 137, 138, 139 y 140 del Decreto 663 de 1993 que estructuraban el sistema UPAC, el Congreso de la República expidió la Ley 546 de 1999, o también conocida como Ley Marco para la Financiación de Vivienda, mediante la cual se estableció el marco general y los criterios que regulan un sistema especializado de financiación de vivienda.

El objetivo perseguido mediante la citada norma fue conminar al Gobierno Nacional a que regulara el sistema especializado de financiación de vivienda de largo plazo, para fijar las

condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna, con²¹ base en los siguientes criterios: (i) proteger el patrimonio de las familias representado en vivienda; (ii) proteger y fomentar el ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda, manteniendo la confianza del público en los instrumentos de captación y en los establecimientos de crédito emisores de estos; (iii) proteger a los usuarios de los créditos de vivienda; (iv) propender por el desarrollo de mecanismos eficientes de financiación de vivienda a largo plazo; (v) velar por que el otorgamiento de los créditos y su atención consulten la capacidad de pago de los deudores; (vi) facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad y transparencia; (vii) promover la construcción de vivienda en condiciones financieras que hagan asequible la vivienda a un mayor número de familias; y (viii) priorizar los programas y soluciones de vivienda de las zonas afectadas por desastres naturales y actos terroristas.

Para lograr tal cometido, adicional a establecer la Unidad de Valor Real –UVR- como una unidad de cuenta que reflejaba el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del Índice de Precios al Consumidor certificada por el DANE, la cual reemplazaría la Unidad de Poder Adquisitivo Constante –UPAC-, también contempló un amplio conjunto de reglas de contenido financiero y tributario con incidencia directa en los recursos para la financiación de vivienda, la titularización de cartera hipotecaria, los bonos hipotecarios y el régimen de financiación de vivienda a largo plazo, incluidas las condiciones de los créditos de vivienda individual, desembolsos, los límites a los intereses de mora, la homogeneidad contractual para los documentos contentivos de las condiciones del crédito y sus garantías, la posibilidad de constituir patrimonio de familia inembargable sobre los bienes inmuebles adquiridos y el deber de información que le asistía a los establecimientos de crédito. Por otro lado, en su artículo 26 estableció la obligación que le asistía a los municipios y distritos en términos de contemplar, en sus respectivos planes de ordenamiento territorial, zonas amplias y suficientes para la construcción de todos los tipos de vivienda de interés social definidos por los planes de desarrollo y por las reglamentaciones del Gobierno Nacional, de tal manera que se garantizara el cubrimiento del déficit habitacional para la vivienda de interés social. Sobre este punto conviene precisar que

el déficit de vivienda se mide como la suma del déficit cuantitativo más el cualitativo, entendiéndose como déficit cuantitativo el desborde del número de hogares respecto del número de viviendas disponibles y el déficit cualitativo como la falencia o la mala calidad de los atributos de la vivienda, es decir, de aquellos que permiten el habitar y que describimos como formas del valor de uso - servicios públicos, espacios disponibles, materiales de la vivienda, equipamientos colectivos, espacio público, cercanía y facilidad de acceso a los sitios de consecución de ingresos, medio ambiente, etc.- (Castillo, 2004, p. 18).

A su vez, entre las novedades más destacables cabe aludir a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 546 de 1999, según el cual las entidades financieras debían destinar anualmente, durante los cinco (5) años siguientes a la vigencia de dicha norma, como mínimo el veinticinco por ciento

(25 %) del incremento de la cartera bruta de vivienda, esto es, inversiones en bonos hipotecarios²² o títulos hipotecarios originados en procesos de titularización de cartera de vivienda de interés social subsidiable, al otorgamiento de crédito para financiar la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda de interés social, efectos para los cuales inclusive el Gobierno Nacional reglamentaría el porcentaje y las condiciones especiales que deberán destinarse a la vivienda de discapacitados. En igual sentido, estableció que para toda la vivienda de interés social la tasa de interés remuneratoria no podría exceder de once puntos durante el año siguiente a la vigencia de dicha ley.

Sin embargo, no debe pasarse por alto que la Ley 546 de 1999 fue promulgada en el marco de una crisis financiera del UPAC derivada de la falla del modelo crediticio hipotecario, razón por la cual el artículo 17 de dicha ley estableció una serie de diez criterios generales para el otorgamiento de créditos de vivienda individual a largo plazo, a través de los cuales se persiguió evitar el sobreendeudamiento de los hogares, mediante la asignación responsable de créditos por parte del sistema financiero colombiano y, por esa vía, reducir el riesgo de impago de créditos de vivienda. De modo que, lejos de contribuir eficazmente a la materialización del derecho a la vivienda que les asiste a todos los colombianos, y sin desconocer el acierto de las reglas allí contenidas en materia de estabilización del sistema financiero interno, en términos de acceso a créditos la Ley 546 de 1999 tornó en más compleja la posibilidad de acceder a uno y, con ello, la viabilidad de adquirir una vivienda propia. Por tal motivo, fueron necesarios posteriores desarrollos normativos tendientes a fortalecer los mecanismos financieros y herramientas para la provisión de recursos destinados a asegurar la eficacia del derecho a la vivienda, los cuales se enlistan y describen brevemente a continuación:

Cuadro 1. Desarrollo normativo del acceso a la vivienda como política pública en Colombia

AUTORIDAD	AÑO	NORMA	ANTECEDENTE
Congreso de la República	2000	Ley 617	Autoriza a los alcaldes y gobernadores para crear las dependencias administrativas necesarias para el desarrollo de políticas de vivienda de interés social.
Congreso de la República	2000	Ley 633	Autoriza la devolución del IVA pagado en la adquisición de los materiales utilizados para la construcción de vivienda de interés social y exime del Gravamen a los Movimientos Financieros los retiros efectuados de las cuentas de ahorro destinadas exclusivamente a la financiación de vivienda. También ordenó destinar un valor equivalente a dos (2) de los tres (3) puntos de la tarifa del recaudo proveniente del Gravamen a los Movimientos Financieros por los meses de enero y febrero del año 2001 a la reconstrucción del Eje

AUTORIDAD	AÑO	NORMA	ANTECEDENTE
			Cafetero, en lo referido a financiar vivienda de interés social.
Presidencia de la República	2001	Decreto 951	Reglamenta parcialmente las Leyes 3 de 1991 y 387 de 1997, en cuanto al subsidio de vivienda para la población desplazada.
Congreso de la República	2001	Ley 675	Expide el régimen de propiedad horizontal con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad.
Presidencia de la República	2001	Decreto 2015	Establece el régimen especial que se aplica para la expedición de licencias de urbanismo y construcción por parte de los curadores urbanos, o las autoridades municipales o distritales competentes, únicamente para aquellos proyectos inmobiliarios que se pretendan desarrollar con posterioridad a la declaración de situación de desastre o calamidad pública y mientras tal declaratoria subsista.
Congreso de la República	2001	Ley 708	Establece normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social, así como en relación a la entrega y enajenación de bienes inmuebles fiscales de propiedad de entidades públicas que tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social rural.
Presidencia de la República	2003	Decreto 555	Crea el Fondo Nacional de Vivienda con el objetivo de consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social.
Congreso de la República	2003	Ley 810	Modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas, al establecer las causales constitutivas de infracciones y el monto de las respectivas multas.
Congreso de la República	2003	Ley 820	Fija los criterios que deben servir de base para regular los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos destinados a vivienda, en desarrollo de los derechos a una vivienda digna y a la propiedad con función social, entre las que cabe destacar la prohibición de depósitos y cauciones reales, el límite al reajuste anual del canon de arrendamiento y los requisitos para dar por terminado unilateralmente el canon de arrendamiento.

AUTORIDAD	AÑO	NORMA	ANTECEDENTE
Presidencia de la República	2004	Decreto 975	Reglamenta el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, al establecer que el Fondo Nacional de Vivienda sería la entidad otorgante del subsidio de vivienda con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, así como las Cajas de Compensación Familiar con las contribuciones parafiscales administradas por estas. Así mismo, estableció que en ningún caso la cuantía del subsidio de vivienda de interés social podrá ser superior al noventa por ciento (90 %) del valor o precio de la vivienda a adquirir y fijó la distribución regional de recursos del subsidio familiar de vivienda.
Congreso de la República	2004	Ley 902	Modifica las normas urbanísticas que regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos.
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	2004	Decreto 2060	Adopta normas mínimas para vivienda de interés social urbana, en el sentido de su área mínima, el porcentaje de cesiones urbanísticas gratuitas y la densidad habitacional.
Congreso de la República	2005	Ley 962	Agiliza los trámites y procedimientos relacionados con las transferencias de bienes fiscales, la obtención de los permisos, licencias, concesiones y/o autorizaciones para el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables y la radicación de documentos para adelantar actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2005	Decreto 973	Reglamenta el subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero o en especie para áreas rurales y establece que la intervención del Gobierno Nacional se dirige a facilitar una solución de vivienda de interés social rural a hogares rurales de escasos recursos económicos, por medio de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, otorgado a través del Banco Agrario de Colombia S. A. o la entidad que el Gobierno Nacional determine y a través de las Cajas de Compensación Familiar.
Congreso de la República	2006	Ley 1083	Dispone la articulación de los sistemas de movilidad con la estructura urbana propuesta en el Plan de Ordenamiento Territorial, a partir de los estándares nacionales para el desarrollo de vivienda, equipamientos y espacios públicos

AUTORIDAD	AÑO	NORMA	ANTECEDENTE
			establecidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
Congreso de la República	2006	Ley 1114	Establece que los recursos del Presupuesto Nacional se asignará una suma anual como mínimo equivalente a un millón cuatro mil novecientos uno (1.004.901) salarios mínimos mensuales legales vigentes, con el objeto de destinarlos al otorgamiento de Subsidios de Vivienda de Interés Social Urbana y Rural.
Presidencia de la República	2007	Decreto 1694	Establece las condiciones de postulación, asignación y desembolso del subsidio familiar de vivienda urbano para hogares afiliados a las Cajas de Compensación Familiar, afectados por situación de desastre, situación de calamidad pública o emergencias que se presenten o puedan acaecer por eventos de origen natural y para aquellos que por causa de estas situaciones queden en condiciones de alto riesgo no mitigable.
Congreso de la República	2008	Ley 1229	Adopta normas sobre construcciones sismorresistentes.
Presidencia de la República	2008	Ley 1182	Establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble, al señalar que podrán sanearse los títulos que conlleven la llamada falsa tradición, de aquellos poseedores de bienes inmuebles cuya extensión en el sector urbano no sea superior a media hectárea y en el sector rural no sea superior a diez (10) hectáreas, siempre y cuando su precaria tradición no sea producto de violencia, usurpación, desplazamiento forzado, engaño o testaferrato y no esté destinado a cultivos ilícitos o haya sido adquirido como resultado de dichas actividades.
Congreso de la República	2011	Ley 1469	Adopta medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y el acceso a la vivienda, al facilitar la ejecución de operaciones urbanas integrales en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, organización y gestión de la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas, los particulares, las autoridades ambientales y las empresas de servicios públicos domiciliarios con la política nacional urbana, incluidos los macroproyectos de interés social nacional.
Congreso de la República	2012	Ley 1537	Señala las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés

AUTORIDAD	AÑO	NORMA	ANTECEDENTE
			Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda.
Presidencia de la República	2012	Decreto 391	Reglamenta el subsidio familiar de vivienda en contratos de leasing habitacional, entendido como el subsidio al que los hogares de todos los municipios del país, independientemente de la categoría que les corresponda según la Ley, pueden acceder acreditando la suscripción de un contrato de leasing habitacional, con una entidad autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia para tal fin.
Presidencia de la República	2013	Decreto 126	Reglamenta el tratamiento preferente a las madres comunitarias en el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbano, quienes podrán postularse para aplicar al subsidio familiar de vivienda de interés social en las modalidades de adquisición de vivienda nueva o usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda, y mejoramiento para vivienda saludable, en viviendas de interés social de valor que no supere los 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
Presidencia de la República	2013	Decreto 156	Establece el valor del Subsidio Familiar de Vivienda VIS para Áreas Urbanas, fijándolo en hasta de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv).
Presidencia de la República	2015	Decreto 428	Implementa el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social - “Mi Casa Ya”.
Congreso de la República	2016	Ley 1796	Establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos y se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro.
Congreso de la República	2017	Ley 1848	Expide normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, al imponer a los alcaldes de los municipios y distritos la obligación de tramitar el reconocimiento de edificaciones de las viviendas de interés social que se ubiquen en asentamientos que hayan sido objeto de legalización urbanística, garantizando que dicho procedimiento se adelante sin costo para el

AUTORIDAD	AÑO	NORMA	ANTECEDENTE
			solicitante. También exime a los bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística del pago de derechos notariales y registrales.
Presidencia de la República	2020	Decreto 579	Adopta medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada del coronavirus COVID-19, en el sentido de suspender entre quince (15) de abril y el treinta (30) de junio de 2020 la orden o ejecución de cualquier acción de desalojo dispuesta por autoridad judicial o administrativa que tenga como fin la restitución de inmuebles ocupados por arrendatarios, mismo periodo en el que dispuso la suspensión del reajuste anual de los cánones de arrendamiento.
Congreso de la República	2021	Ley 2079	Reconoce la política pública de hábitat y vivienda como una política de Estado que diseñe y adopte normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional urbana y rural en el país, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos.

Fuente: elaboración propia

Tal grado de producción normativa en materia de financiación, beneficios tributarios, fiscales y formas de construcción, da cuenta del esfuerzo del Estado colombiano en términos de garantizar la dimensión de seguridad de la tenencia de la vivienda, lo que a su vez involucra aspectos relativos a la seguridad jurídica, gastos soportables y asequibilidad, como auténticos objetivos de un Estado Social de Derecho, en virtud del cual el acceso a la vivienda no puede depender exclusivamente a su adquisición o arrendamiento bajo la lógica del libre mercado. A su turno, el subsidio para la adquisición de vivienda de interés social, como subsidio directo a la demanda, pretende paliar de forma secuencial y continua las potenciales inequidades del mercado, al brindar un importante apoyo económico con irrefutable impacto en la posibilidad de hacerse a una vivienda propia, en pleno desarrollo del mandato constitucional según el cual todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. A su vez, los subsidios para adquisición de vivienda se sitúan como una auténtica manifestación del principio de no regresividad, toda vez que, con independencia de la transición entre gobiernos, y a pesar de los matices de uno y otro diseño institucional en materia de monto, modalidad y requisitos de los subsidios de vivienda, estos han sido una constante en la búsqueda por facilitar el acceso a la vivienda digna y adecuada en

condiciones de igualdad. A continuación, se exponen las más representativas estrategias de acceso a la vivienda en Colombia:

- a. **VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP):** es un programa dirigido a la población más vulnerable del país, o en situación de pobreza extrema, con ingresos inferiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a través del cual se busca impactar principalmente a hogares conformados por personas con condiciones especiales, como lo es el caso de madres y padres cabeza de familia, personas que deban ser reubicadas por vivir en zonas de alto riesgo, adultos mayores, desplazados y damnificados por el invierno. El valor comercial del inmueble no puede superar los 70 SMLMV, disponiéndose además la construcción de tan solo cien mil viviendas en todo el territorio nacional.
- b. **VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL (VIS):** es la estrategia más extendida dentro de la política de vivienda en Colombia, dirigida a hogares cuyo ingreso mensual sea menor a cuatro (4) salarios mínimos legales vigentes (SMMLV), cuyo titular no debe ser propietario de otra vivienda ni haber recibido con anterioridad un subsidio de vivienda. El valor comercial del inmueble considerado dentro de esta categoría no supera los 135 SMLMV al momento de la escrituración, salvo en las aglomeraciones urbanas correspondientes a Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta y los respectivos municipios de influencia, donde el precio máximo de la Vivienda de Interés Social será de ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- c. **MI CASA YA:** es un programa del Gobierno Nacional formulado para brindar un subsidio a la cuota inicial del crédito hipotecario y a la tasa de interés, lo que facilita la adquisición de créditos de vivienda urbana a familias cuyos ingresos no superen los 4 SMLMV, y a su vez contribuye a la garantía del criterio de asequibilidad de la vivienda, al reducir ostensiblemente los costos asociados a préstamos de vivienda. Como particularidades frente a otras estrategias de la política de vivienda, cabe destacar que si el hogar tiene ingresos de hasta 2 SMMLV recibirá un subsidio para la cuota inicial por un valor de 30 SMMLV, mientras que si la familia tiene ingresos de 2 a 4 SMMLV, recibirá un subsidio para la cuota inicial por un valor de 20 SMMLV. Como requisitos para acceder al subsidio a la cuota inicial del crédito hipotecario y a la tasa de interés se encuentran los relativos a 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 y tener un crédito de vivienda aprobado.
- d. **SUBSIDIO FRECH:** es un programa del Gobierno Nacional cuyos recursos son administrados a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria, a través del cual se pretende facilitar la adquisición de una vivienda nueva urbana de interés

social de hasta 135 SMMLV, o de hasta 150 SMMLV (\$150.000.000) para²⁹ aglomeraciones urbanas cuya población supere un millón de habitantes, a través del otorgamiento de cobertura de tasa de interés en los créditos para la compra de vivienda, consistente en la permuta financiera sobre la tasa de interés de los créditos hipotecarios o leasing habitacional aplicable durante los primeros siete (7) años de vigencia contados a partir del desembolso del crédito o de la fecha de inicio del contrato de leasing habitacional. Tratándose de la modalidad FRECH NO VIS la cobertura que consiste en otorgar un valor mensual para el pago de los intereses corrientes del préstamo cuando se compra vivienda nueva. Para ser beneficiario del mismo deberá acreditarse que los ingresos totales no son superiores a 8 SMMLV. Así mismo, el Gobierno Nacional ha ampliado su cobertura para aquellas personas que ya tengan vivienda propia y deseen adquirir otra.

- e. **SEMILLERO DE PROPIETARIOS:** es una estrategia que tiene como objetivo principal llegar a los hogares menos favorecidos del país a través de dos modalidades, a saber, subsidiar el pago del arriendo a hogares que por sus condiciones económicas viven en hospedajes informales o en viviendas no dignas, buscando con ello que estos núcleos familiares tengan la oportunidad de optar por una vivienda, aún a título de mera tenencia, pero que garantice un mínimo de dignidad. La segunda modalidad busca incentivar el ahorro en los hogares con el propósito de adquirir vivienda. Así, por medio de una cuenta especial se incentiva al núcleo familiar a realizar un ahorro por valor de 4.5 SMLMV en un periodo máximo de 18 meses. Cuando el hogar logra ahorrar dicha suma de dinero podrá aplicar al subsidio para adquirir una vivienda nueva.
- f. **CASA DIGNA, VIDA DIGNA:** este programa busca mejorar la calidad de vida de los hogares colombianos a través de subsidios de hasta 18 SMLMV para el mejoramiento de la vivienda y la titulación de predios o de viviendas, dirigido principalmente a víctimas de desplazamiento forzado, madres cabeza de hogar, madres comunitarias, comunidades étnicas, personas en situación de discapacidad y miembros de la fuerza pública.

En virtud de lo expuesto hasta este punto, podría afirmarse que los subsidios de vivienda también contribuyen a la efectividad de la dimensión relativa a gozar de cierto grado de seguridad de tenencia, o dicho de otro modo, a la seguridad jurídica de la tendencia. Ello, en la medida que tales subsidios son otorgados a través de actos administrativos de carácter personal, lo cual implica la consolidación de un derecho subjetivo que habilita a los beneficiarios de demandar del Estado acciones concretas relativas a la transferencia, entrega y legalización de las viviendas, en el marco de una legítima expectativa de convertirse en titular del derecho de propiedad de una vivienda nueva, o bien de mejorar las condiciones de una vivienda usada. Sin detrimento de lo anterior, conviene precisar que mediante la Ley 2079 de 2021 fue actualizada la regulación sobre subsidios de vivienda, a propósito del reconocimiento de la necesidad de establecer una política de Estado

que diseñe y adopte normas para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y³⁰ hábitat dignos, tal y como se pasa a describir en el siguiente acápite.

3. PERSPECTIVAS SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA A PROPÓSITO DE LA LEY 2073 DE 2021

En virtud de la promulgación de la Ley 2073 de 2021, se reconoce a la política pública de vivienda y hábitat como una política de Estado, lo cual representa el entendimiento de la sociedad sobre la importancia que tiene la vivienda y el hábitat de calidad, como motor de superación de la pobreza multidimensional y de dignificación de los colombianos. Dicho cuerpo normativo parte de la necesidad de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos, en virtud de lo cual estableció en su artículo 1° que la política pública de hábitat y vivienda, a través del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, diseñaría los instrumentos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros necesarios para la asesoría e implementación de programas y proyectos habitacionales que contemplen de manera integral la producción de vivienda en las modalidades de adquisición de vivienda, construcción de vivienda de interés social y prioritaria, mejoramiento de vivienda y entornos rurales dignos, orientados a la generación de la oferta requerida para satisfacer los requerimientos del país.

Seguidamente, en el artículo 2° se establecen una serie de objetivos a alcanzarse a partir de su vigencia, estrechamente ligados al deber del Estado frente a la promoción de políticas, planes y estrategias adecuadas que garanticen la disminución progresiva del déficit habitacional, consistentes en (i) reconocer la política pública de vivienda y hábitat digno como una política de Estado, en aras de garantizar a largo plazo el desarrollo de los mecanismos y acciones que permitan su promoción, garantía y satisfacción; (ii) establecer mecanismos que permitan reducir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en Colombia, mediante el aumento de subsidios, del financiamiento a la demanda y la promoción de la oferta y el suelo urbanizable en el país; (iii) garantizar la utilización del suelo y habitabilidad por parte de sus propietarios, ajustada a la función social y ecológica de la propiedad y que permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios; (iv) promover la adopción de esquemas de aprovechamiento económico del espacio público por parte de las entidades territoriales que garanticen su recuperación y sostenibilidad económica; (v) promover la armoniosa concurrencia, corresponsabilidad y articulación de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, las entidades descentralizadas, los esquemas asociativos territoriales, áreas metropolitanas y las demás entidades otorgantes del subsidio familiar y las instancias y autoridades administrativas y de planificación del ordenamiento del territorio; (vi) facilitar la ejecución integral de la política de vivienda urbana y rural, mediante el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial; (vii) facilitar el acceso a la vivienda y hábitat en condiciones dignas de equidad, transparencia y enfoque diferencial, teniendo en cuenta las

particularidades de los territorios y de las poblaciones en ellos asentadas; y (viii) promover³¹ estrategias en las entidades territoriales para el saneamiento de la falsa tradición.

Para lograr tal cometido, el Gobierno Nacional, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, las entidades descentralizadas, las áreas metropolitanas y todas las demás que desempeñen funciones tendientes a lograr la satisfacción del derecho a una vivienda y hábitat dignos, deberán propender por la reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en el país, teniendo en cuenta las características y necesidades particulares de la población urbana y rural, así como la aplicación de un enfoque diferencial y territorial a favor de los grupos poblacionales que, por sus características sociales, étnicas, culturales, económicas, ecológicas o de género, requieran de un reconocimiento especial. En igual sentido, esta política de Estado traza directrices a largo plazo para que, mediante un trabajo mancomunado e intersectorial con participación del Gobierno Nacional y territorial, la sociedad civil, organismos nacionales e internacionales, se logre la satisfacción del derecho a una vivienda digna y de calidad, en donde los servicios públicos esenciales y la dotación de equipamiento colectivo constituyan mecanismos de articulación entre las viviendas y el hábitat, se resalte la importancia del ordenamiento del territorio en la búsqueda de un equilibrio armonioso entre el respeto al medio ambiente y la ocupación del suelo, y se promueva su correcta utilización. Todo esto con el fin de garantizar la función social de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular, tal y como se desprende del artículo 4° de la Ley 2073 de 2021.

A su vez, se consagró un mandato a cargo de las entidades públicas en relación a la obligación de dar prioridad a la implementación de mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida de la población menos favorecida, a través de programas de mejoramiento de vivienda y mejoramiento integral de las condiciones habitacionales de la población, vivienda nueva que permita vivir con condiciones mínimas de dignidad, habitabilidad, calidad, sostenibilidad y seguridad al interior de misma y su entorno, garantizando la universalidad en el acceso a la vivienda de calidad, equipamiento colectivo y espacio público en las zonas urbanas y rurales del país, atendiendo los criterios de cobertura, accesibilidad, articulación y continuidad. Al respecto, precisó que las intervenciones orientadas al mejoramiento de vivienda y el entorno, dirigidas a garantizar el derecho a vivienda y hábitat dignos y adecuados, deberán fomentar el acceso a servicios públicos y equipamientos para la población beneficiaria. Ello, aunado a la articulación de la política de vivienda social con el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático (PIGCCS) del Sector Vivienda, a través de la formulación e implementación de medidas a nivel territorial y diferencial que promuevan territorios, ciudades, viviendas y comunidades más resilientes y sostenibles en el marco de un desarrollo bajo en carbono.

Por otro lado, en su artículo 6° adopta el concepto de Vivienda de Interés Cultural, al definirla como aquella que está totalmente arraigada e imbricada en su territorio y su clima, cuyo

diseño, construcción, financiación y criterios normativos obedecen a costumbres, tradiciones,³² estilos de vida, materiales y técnicas constructivas y productivas, así como a mano de obra locales. Ello, sin detrimento de lo señalado en términos de que estaría a cargo del Gobierno Nacional reglamentar las condiciones para que una vivienda sea considerada como VIC y el manejo que se le dará a este tipo de inmuebles en términos de la destinación de recursos, en dinero o en especie, para promover este tipo de vivienda como vivienda de interés social.

La Ley 2079 de 2021 también introdujo nuevas disposiciones en materia de instrumentos de fomento para el acceso a la vivienda urbana, entre las que cabe destacar las siguientes: (i) las tasas de interés de los créditos hipotecarios y leasing habitacional otorgados por el Fondo Nacional del Ahorro, para la adquisición de vivienda de interés social, no podrán ser mayores o iguales a las tasas de interés ofrecidas por las demás entidades financieras; (ii) los hogares que hubieren recibido Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de mejoramiento podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de adquisición de vivienda, al igual que los hogares que han sido beneficiarios de un subsidio de mejoramiento, quienes en lo sucesivo podrán acceder a uno posterior en la misma modalidad, lo cual constituye una excepción a la regla general instituida en el artículo 6° de la Ley 3 de 1991, relativo al otorgamiento por una sola vez del subsidio familiar de vivienda; (iii) fijó el plazo máximo de financiamiento de los créditos de vivienda en treinta (30) años; (iv) estableció la posibilidad de financiar garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías, destinadas a amparar operaciones de crédito hipotecario o leasing habitacional; y que (v) el Subsidio Familiar de Vivienda, en la modalidad de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra, podrá ser aplicado en viviendas nuevas o usadas, cuyo valor supere el límite de precio establecido para la Vivienda de Interés Social, siempre y cuando el canon de arrendamiento mensual pactado no supere el 1 % del valor tope para vivienda de interés social del año en el cual es otorgado.

Tratándose de la política pública de vivienda rural, en el artículo 21 de la Ley 2079 de 2021 se estableció que, debido a las condiciones de vulnerabilidad de los habitantes y atendiendo la localización de municipios donde exista dificultad de acceso, debido a las condiciones de infraestructura vial terrestre y el acceso sea por vía fluvial, aérea o por cualquier otro medio mecánico o animal, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio desplegaría acciones que permitan focalizar esfuerzos orientados a atender el déficit habitacional de manera prioritaria, mediante el aumento del monto de los subsidios de vivienda nueva, construcción en sitio propio, reforzamiento estructural y mejoramiento de vivienda social y prioritaria rural, únicamente en el caso en que se requiera aumentar el rubro de transporte de materiales a zonas rurales dispersas, teniendo en cuenta la distancia y las condiciones de las vías de acceso. En relación a este punto se precisó que los proyectos de Vivienda de Interés Social rural nueva o de mejoramiento de vivienda y en construcción en sitio propio, que se financien total o parcialmente con recursos del Sistema General de Regalías, podrán formularse a partir de diseños o intervenciones tipo, que de carácter

general recojan las condiciones socioculturales necesidades básicas de cada hogar identificado³³ como potencial beneficiario.

A su vez, en el artículo 49 se estableció que el Gobierno nacional deberá presentar, al inicio de cada legislatura, un informe de evaluación y seguimiento de la política de vivienda ante las comisiones séptimas constitucionales, sin detrimento de la recopilación, análisis y disposición de información técnica proporcionada por el Observatorio de Ordenamiento Territorial, conformado en virtud del artículo 38 de la Ley 2079 de 2021, a quien además le corresponde ejercer el monitoreo, seguimiento y evaluación de estas políticas y de los desarrollos legislativos sobre la materia.

Con la expedición de la Ley 2079 de 2021 el Estado colombiano avanza significativamente en la consolidación de regiones más desarrolladas y equitativas en términos de acceso a la vivienda, al introducir sendos criterios de la construcción conceptual en torno a la vivienda digna y adecuada, propios del derecho interno e internacional, respectivamente. Adicionalmente, el reconocimiento del acceso a la vivienda como una política pública de Estado permite lograr la participación de todas las autoridades, tanto del orden nacional como territorial, en la ejecución de acciones que reduzcan el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, incluido el acceso a servicios públicos, la conservación y generación de espacio público y la adecuación cultural de la infraestructura de vivienda. Es precisamente con base en lo anterior que el acceso a la vivienda pasa de ser un mero instrumento en la agenda política de turno y, en su lugar, se transforma en una obligación concreta a cargo del Estado. Sumado a lo anterior, esta norma pretende dar un enfoque social y ecológico, tanto a la utilización de la tierra, como a la propiedad, desarrollando esquemas de aprovechamiento económico del espacio público y un mayor dinamismo en la participación de los entes territoriales, la ciudadanía y demás actores nacionales e internacionales, en el que se amplía el reconocimiento como población prioritaria para la accesibilidad en vivienda a los consejos comunitarios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP) e, inclusive, a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, a los docentes y directivos del sector oficial, a los jóvenes hasta los treinta y cinco años de edad y a los deportistas y entrenadores de alta excelencia que han obtenido reconocimientos nacionales e internacional en certámenes deportivos oficiales.

Sin embargo, lo anterior no pretende significar que con anterioridad a la promulgación de la Ley 2079 de 2021 no existiera en Colombia una política pública en materia de acceso a la vivienda, más allá de que la misma no fuera suficientemente sólida para facilitar eficazmente su cobertura, pues tal y como se expuso ampliamente, han sido secuenciales y continuos los desarrollos legislativos y reglamentarios en los que se han introducido distintas estrategias que, desde distintos ámbitos, han pretendido impactar positivamente el acceso universal a la vivienda, particularmente frente a la población con menores ingresos, al punto que una importante proporción de las disposiciones allí contenidas adicionan o modifican otros instrumentos legislativos que,

previamente, habían regulado concretamente la materia, al introducir, especificar y precisar³⁴ parámetros claros en la ordenación del territorio nacional.

Dicho esto, y comoquiera que la eficacia de las políticas públicas depende en gran medida de su capacidad para abordar eficazmente la mayor cantidad de dimensiones que estructuran un mismo problema, a continuación se presentan breves consideraciones sobre aquellos aspectos que no fueron integralmente contemplados en la Ley 2079 de 2021, a propósito de la variedad de fallas del mercado que amenazan con prolongar en el tiempo el precario acceso a la vivienda digna y adecuada en Colombia.

3.1. La insuficiencia del enfoque de subsidio a la compra de vivienda nueva

Conforme al resultado de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, adelantada durante el año 2021 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-, pudo evidenciarse que el total de hogares que habitaban en viviendas distintas a la tradicional indígena era de 16.908 miles, que corresponde al 99,1% de los hogares del país. De esos hogares, 5.240 miles se encontraban en déficit habitacional, lo que representa el 31,0% de los hogares a nivel nacional. Por tipo de déficit, del total nacional en 2021 el 7,5% de los hogares se encontraba en déficit cuantitativo, mientras que el 23,5% se ubicó en déficit cualitativo. Sobre la definición de los conceptos de déficit cuantitativo y cualitativo, respectivamente, se precisa en el citado diagnóstico que, con el déficit cuantitativo, se identifican hogares que habitan en viviendas que presentan deficiencias estructurales y que por esta razón no cumplen con los estándares que garanticen su habitabilidad, tratándose específicamente de indicadores relacionados con la estructura de la vivienda (tipo de vivienda y material de las paredes), condiciones de cohabitación y presencia de hacinamiento no mitigable. A su vez, a través del déficit cualitativo se identifican aquellos hogares que habitan en viviendas con deficiencias que no son de carácter estructural, para las cuales es posible realizar ajustes o algún tipo de intervención para dar solución a ese tipo de problemas. Dentro de los componentes de este indicador están el hacinamiento mitigable, el material de los pisos de la vivienda, el lugar en el que se preparan los alimentos y el acceso a fuentes de agua para cocinar y a servicios de alcantarillado, energía eléctrica y recolección de basuras. Por otro lado, se estableció que para el año 2020 el 37,3% de los hogares del país residía en una vivienda propia totalmente pagada, mientras que el 36,9% vivía en arriendo o subarriendo.

Guiado por la consigna de consolidar “un país de propietarios”, de forma casi invariable en las últimas décadas el Gobierno Nacional ha dado especial relevancia al otorgamiento de subsidios para la compra de vivienda nueva, como el principal eje de la política pública de vivienda tendiente a garantizar el acceso efectivo a la misma. Sin embargo, dicha estrategia ha sido principalmente canalizada a través de las cajas de compensación familiar, apoyadas en las contribuciones parafiscales administradas por estas, lo que a la postre ha implicado la mínima

contribución fiscal por parte del Estado en relación al otorgamiento de subsidios de vivienda,³⁵ consideración que resulta coherente con lo manifestado por Torres y Vargas (2009, p. 41) cuando sostienen que “muchos de los procesos adelantados desde el sector público sobre la resolución de la problemática han llevado a acercamientos leves sin estructurar políticas integrales y de largo plazo”.

Adicional a ello, y sin desconocer el impacto positivo que ha tenido dicha estrategia en materia del incremento en la construcción de viviendas, cabe advertir sobre la caracterización de las personas que, preponderantemente, han resultado beneficiados, pues lejos de impactar directamente en las posibilidades de la población más vulnerable para acceder a una vivienda digna y adecuada, el acceso a los subsidios de vivienda, al igual que otros programas de alivios a la tasa de interés, ha resultado cooptada por individuos bancarizados, con empleos o ingresos económicos estables e, inclusive, por personas que han visto una oportunidad de naturaleza rentística en las viviendas de interés social, convirtiéndose así en un relevante instrumento del mercado inmobiliario y de la especulación de precios de venta y arrendamiento sobre inmuebles que apenas cumplen con requisitos de habitabilidad. De modo que “con el simple hecho de otorgar más subsidios o imponer leyes mínimas más severas, no se logrará regenerar la estructura de realimentación para obtener resultados reales de mejoramiento” (Baena y Olaya, 2013, p. 9).

No podría concluirse nada distinto al considerar que, para acceder a un subsidio a la tasa de interés del crédito, los postulantes deben contar con un crédito hipotecario aprobado por una entidad bancaria o, a lo sumo, haber pagado la cuota inicial del crédito, correspondiente al 30% del valor de la vivienda. De modo que, desde dicha óptica, una importante proporción de los hogares en Colombia simplemente no pueden resultar beneficiados de los programas de vivienda establecidos en el marco de la política pública para el acceso a la vivienda, pues sus condiciones materiales y económicas los dejan fuera del cumplimiento de requisitos institucionales para el otorgamiento de este tipo de estrategias. Resulta evidente entonces que, la oferta institucional para la adquisición de una vivienda, no es coherente con las altas tasas de pobreza e informalidad laboral, al menos si se parte de la base de la garantía progresiva de los derechos sociales, lo que a la postre demanda del Estado la destinación prioritaria de los recursos dispuestos para garantizarlos.

A lo anterior habría que agregarle las dificultades propias de los altos costos en la adquisición de una vivienda nueva, pues en el caso de las Viviendas de Interés Social el valor ofertado para el año 2022 asciende hasta la suma de ciento cincuenta millones de pesos (\$150.000.000), sumado al valor de las adecuaciones que deben realizársele, habida cuenta que este tipo de vivienda es entregado con pisos sin enchape, muros con mortero o ladrillo a la vista sin pintar, habitaciones sin puertas, segundo baño sin acabar, tuberías en baño y cocina a la vista, acabo del techo en concreto y cocina de tan solo 1,50 metros en acero inoxidable, lo cual

incrementa considerablemente el valor final de este tipo de solución habitacional. Ello, sin³⁶ mencionar el acaparamiento de la reducida oferta de viviendas de interés social, por corresponderse al producto comodín del sector de la construcción de la vivienda, en manos de personas con pretensiones concretas de inversión, esto es, con claras intenciones de entregar el inmueble en venta o arrendamiento, lo que a su vez contribuye a la baja relevancia que comúnmente suele dársele a las precarias condiciones de habitabilidad del modelo actual de vivienda mínima. En relación a otros, y quizás más eficaces enfoques de universalización del acceso a la vivienda, Torres y Vargas (2009, p. 59) proponen que

debe éste brindar una oferta de vivienda que vaya más allá del subsidio y contemple todos los momentos del circuito de producción y consumo de ésta. Aunque la participación del sector privado es importante, debe ser el sector público quien lidere este esfuerzo, no solamente señalando los lineamientos para la producción de un hábitat y viviendas dignas, sino que en la medida de su responsabilidad debe adelantar una serie de actuaciones, algunas de carácter piloto, en las cuales se haga evidente la acción del Estado por ofrecer mejores y adecuadas soluciones a las que actualmente oferta el mercado.

A su vez, tratándose de políticas integrales y de largo aliento, constantemente se suele aludir a la necesidad de acudir a estrategias distintas al subsidio al valor de la vivienda nueva, como lo sería el caso de los mejoramientos de vivienda, de entornos barriales o, inclusive, de subsidios de arrendamiento. Frente a esta última herramienta de garantía del derecho a la vivienda, sea menester señalar que fortalecer el programa de subsidios de arrendamiento, al tiempo que se introducen límites a los precios de los cánones de arrendamiento de vivienda, en términos de no limitarlos únicamente al incremento anual del Índice de Precios al Consumidor, sino también anclándolos a determinado porcentaje del avalúo catastral de los inmuebles, contribuiría decididamente en términos de reducir la lógica de especulación que ya no afecta únicamente el precio de la vivienda nueva y usada, sino que de forma intempestiva ha terminado por permear también los cánones de arrendamiento fijados unilateralmente por los propietarios de las viviendas.

Inclusive, podría plantearse que tal límite a la fijación del canon inicial de arrendamiento eventualmente podría ser revisado cuando el propietario de una vivienda estime que el avalúo catastral está por debajo de las características del inmueble, caso en el cual procedería actualizar su avalúo, lo que a su vez contribuiría al fortalecimiento de las finanzas de los distritos y municipios por cuenta del incremento de las rentas percibidas por concepto de impuesto predial. Como medida complementaria podría pensarse, inclusive, en que determinado porcentaje de aquellos ingresos tributarios sea destinado anualmente al financiamiento de los subsidios de arrendamiento, lo cual contribuiría positivamente en términos de garantía de vivienda digna y adecuada para aquellas personas imposibilitadas para adquirir una vivienda propia.

3.2. La persistente desmejora del modelo de vivienda mínima

Si bien las estructuras sociales son cambiantes, lo que necesariamente incluye la composición,³⁷ tamaño y roles de los integrantes de la familia, a partir de lo cual se ha intentado justificar la paulatina reducción en el tamaño de las viviendas, al punto que los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario fueron concebidos sobre la base de treinta y dos metros cuadrados, lo cierto es que la reducción en las dimensiones de los espacios residenciales, más allá de los dormitorios, también ha implicado la pauperización de tradicionales espacios sociales, como lo es el caso de las cocinas, patios y salones, “trayendo como consecuencia la extrema estandarización de sus atributos formales y la reducción del significado que puede representar para quien habita en ella” (Correa, 2018, p. 41). El enquistamiento de tal paradigma, por otro lado, ha posibilitado la cuestionable tendencia de construir una cada vez mayor cantidad de viviendas en espacios o lotes de terreno reducidos, de forma rápida y a un bajo costo, con lo que ello implica en términos de la calidad del acceso a servicios públicos, el déficit de espacios comunes y públicos, la precarización de la privacidad y, en general, la limitación del derecho a la vivienda en todas sus dimensiones.

Con el beneplácito del Estado, la trivialización de la vivienda y sus atributos como elemento estructurante de la ciudad se ve reflejada en la preponderancia de criterios como la densidad habitacional y volumetría, en detrimento de su flexibilidad, habitabilidad y adecuación cultural, más allá de los propósitos que, de forma casi romántica, se esbozan como motivos de la implementación de nuevos desarrollos legislativos y reglamentarios en materia de política pública de vivienda. Sobre los ciclos causales que componen el modelo de vivienda en Colombia y las causas del reducido impacto de las políticas tendientes a impactar la calidad de la vivienda, Baena y Olaya (2013, p. 12) proponen que

las entidades financieras también definen su nivel de participación según el riesgo que perciben en el cliente VIS. Por su lado los dueños de las tierras definen los precios de estas en función del mercado. El gobierno busca controlar el déficit al imponer estándares mínimos de participación para los promotores y las entidades financieras. Las firmas de diseño pueden decidir aumentar la innovación para mejorar la calidad, pero se ven limitadas por las normas restrictivas que nacen de la necesidad de control. Los hogares sin vivienda, según sus circunstancias, pueden acceder a vivienda formal de calidad o de baja calidad o informal. La decisión de los gobiernos locales de la cantidad de licencias VIS que van a otorgar depende de su percepción de seguridad. Finalmente, las comunidades resuelven si van promover proyectos de mejoramiento, dependiendo de las herramientas con las que dispongan y de la unión comunal.

El contemporáneo y cada vez más extendido modelo de vivienda, enaltecido por la apropiación y promoción desplegada desde el sector de la construcción bajo la premisa de precios más asequibles, resulta en todo caso incompatible con las cada vez más extendidas dinámicas de teletrabajo, escuela en casa y entretenimiento en el hogar, sino que además deja a un lado la idea de la vivienda como medio de satisfacción de necesidades, la cual demanda de un conjunto de elementos cualitativos que, a su vez, facilitan la satisfacción del proyecto vital de quienes la

habitan, más allá de las más básicas dotaciones que se limitan a garantizar mínimos decedentes³⁸ de subsistencia. Frente al particular, Walter Gropius (citado en Correa, 2018, p. 35) señaló que

la clarificación de los datos históricos de la sociedad debe seguir adelante para que se pueda encontrar el tamaño óptimo de la vivienda que satisfaga las necesidades de la vida al menor precio posible, ya que, a consecuencia del cambio de los condicionantes, el problema de la vivienda no puede ser resuelto con la mera reducción del tamaño de las habitaciones y de superficie útil de la usual vivienda de mayor tamaño. El nuevo problema debe enfocarse mediante el conocimiento de las exigencias naturales y sociales mínimas (...) La clave de la cuestión del mínimo nivel de vida está en saber el elemento mínimo de espacio, aire, luz, calor, que el hombre necesita para desarrollar totalmente sus funciones vitales mediante un alojamiento, es decir, el *minimun vivendi* en lugar de un *modus non moriendi*".

Si bien desde las primeras políticas sobre vivienda implementadas por el Estado colombiano, promovidas particularmente desde el Gobierno Nacional, se han establecido mecanismos de intervención a través de los cuales se han delimitado los estándares de habitabilidad y las dimensiones mínimas de la vivienda, lo cierto es que las características espaciales y la calidad arquitectónica de las viviendas ha ido en franco deterioro. Prueba de esto es que “en la década de los años sesenta se establecían 120 m² para vivienda dirigida a los estratos de menor ingreso; en un segundo momento, en la década de los ochenta, esta área disminuyó a 80 m²; en el tercer momento, se redujo aún más y se dispusieron 60 m²; se llega al momento actual con 35 m² de vivienda social terminada” (Correa, 2018, p. 40). Aunado a ello, cabe señalar que bajo la actual regulación en materia de construcción de VIS y VIP, concomitantemente no se demanda la construcción de edificios destinados a brindar los servicios públicos de educación y salud, ni aquellos demás equipamientos en materia de deporte, cultura y seguridad, caso contrario de los primeros desarrollos normativos sobre la materia.

Tal situación ha conducido a que, ante la imposibilidad de reducir aún más el tamaño de las viviendas, los desarrolladores privados procuren la maximización de utilidades a través de la construcción de viviendas en la periferia, a propósito de los bajos precios del suelo en aquellas zonas, la cual se corresponde con una forma análoga de ocupación del territorio a la desarrollada casi obligadamente por la población más vulnerable, especialmente aquella que se ha visto obligada a desplazarse del campo hacia la ciudad. Es así como, a pesar que este tipo de desarrollos pueda contribuir a la reducción del déficit cuantitativo de vivienda, al mismo tiempo incrementa el déficit cuantitativo, pues es pacífica la idea según la cual el derecho a la vivienda no solo se garantiza a partir de condiciones mínimas de habitabilidad, sino que también debe ofrecer la posibilidad de acceder, a una corta distancia, a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.

De modo que el simple papel regulador del Estado, en lugar de un agente desarrollador de planes y proyectos de vivienda, se ha constituido en un favor de re-segregación territorial, una suerte de

paralelismo dentro de una misma ciudad, casi como una distopía en la que predominan las³⁹ comúnmente llamadas “colmenas humanas”, cuyos alcances son exaltados con motivo de “la renuncia de los gobiernos a su papel de proveedores de vivienda de costo accesible, para convertirse en facilitadores de la iniciativa privada” (Rolnik, 2018). En estos nuevos desarrollos habitacionales, ubicados en el extremo urbano de las ciudades, los individuos se ven inexorablemente obligados a destinar gran parte de su tiempo y recursos para desplazarse hacia su lugar de estudio y trabajo y, en general, mantenerse al margen de la oferta de bienes y servicios públicos y privados, generalmente ubicada en el centro de los entramados urbanos.

Paralelamente, y bajo una lógica eminentemente mercantilista, el suelo más cercano a la centralidad es objeto de todo tipo de estrategias especulativas, con el fin de reservarlo exclusivamente para el desarrollo de proyectos inmobiliarios con precios por metro cuadrado muy por encima del tope establecido para la Vivienda de Interés Social. La explicación a tan persistente desmejora en el modelo de vivienda mínima se ubica en “un sistema basado en el mercado, desarrollado por empresas privadas y regulado por el Estado” (Correa, 2018, p. 41), a pesar que “la tierra también es un factor determinante en este problema al cual se le debe dar un manejo correcto, pues al ser un bien escaso puede limitar la oferta de vivienda” (Baena y Olaya, 2013, p. 24).

3.3. La débil protección frente a dinámicas de expulsión del centro hacia la periferia

Son diversos los factores que han conducido de forma acelerada, particularmente desde la segunda mitad del siglo XX, a que la mayoría de la población mundial se haya asentado principalmente en centros urbanos, generalmente sin que ello estuviera antecedido de procesos de planeación del territorio, derivando en la industrialización de la economía y la incipiente disponibilidad de servicios públicos en las ciudades. A su vez, la consolidación de la ciudad surge producto de “la masividad, pobreza extrema, urbanización, desborde de los mecanismos formales de organización de la ciudad, segregación social y espacial, coincidente con la posguerra europea” (Pelli, 2006, p. 94). Sobre el particular, Correa (2010, p. 127) es enfático en sostener que “la ciudad es más que una institución, un lugar o un objeto privilegiado; dependiendo de la forma como ésta tiene lugar y es construida, puede ser un elemento de vital importancia para la garantía de los derechos humanos de sus habitantes o, por el contrario, un nefasto ejemplo de vulneración”. Tratándose del caso colombiano, habría que mencionar el fenómeno de desplazamiento interno que trajo consigo el recrudecimiento de la violencia partidista, y posteriormente la generada por el asedio de grupos armados al margen de la ley, lo que motivó uno de los fenómenos de desplazamiento interno más azarosos del mundo.

No obstante lo anterior, el fenómeno del desplazamiento en Colombia ha demostrado que no ha provenido exclusivamente de la coacción ejercida por grupos violentos, sino que también se ha manifestado en formas endógenas de marginación económica, particularmente entre aquellos

primeros residentes que, ante la escalada demográfica, la presión institucional y las⁴⁰ consecuencias propias de la gentrificación del territorio, se han visto, a veces literalmente, expulsados del que era su hogar, su barrio y su ciudad. Así, la ausencia de genuinos procesos de democratización en la gestión del territorio, no sólo ha conducido al despojo de derechos subjetivos como la propiedad privada, sino que ha derivado también en procesos de pérdida de la memoria histórica, patrimonial y ambiental de las ciudades, “en las cuales las relaciones previas de tenencia son determinantes para definir –o bloquear- derechos” (Rolnik, 2018, p.4), con directa incidencia en procesos de desplazamiento por causas económicas que, en su conjunto, desdibujan la ontología del derecho a la ciudad.

Por mencionar solo un ejemplo, la renovación urbana propuesta para los sectores del Corazón de Jesús, Naranjal, La Bayadera, Sevilla, Moravia, por mencionar solo algunos en la ciudad de Medellín, ha dejado de manifiesto las tensiones derivadas de la carencia de tierra disponible en zonas estratégicas de la ciudad, pero también ha develado el drama de sus moradores y la incertidumbre de hacer parte de una ciudad que les niega su lugar en el territorio que habitan. Frente al particular, Torres y Vargas (2009, p. 38) señalan con interesante precisión que

las etapas recientes del crecimiento de la urbanización en América Latina han estado mediadas por la búsqueda de la construcción de racionalidades en la planeación, pretendiendo mediante el impulso de planes reguladores, planes maestros, planes estratégicos, entre otras figuras, armonizar los procesos de estructuración y ordenación del territorio urbano. Sin embargo, éstos no han producido la respuesta esperada; muy por el contrario, el avance de la ciudad en todos sus órdenes refleja la construcción social de un territorio desestructurado y fragmentado como resultado de los modelos de desarrollo económico impuestos por fuera de los contextos presentes en América Latina y el Caribe. Modelos de desarrollo generalmente desequilibrados, que no construyen equidad y pretenden obtenerla por vía de la simple regulación; encontrando que estas lógicas de actuación generan todo tipo de tensiones que se manifiestan en la ciudad, tensiones marcadas por la desigualdad. Tensiones que a nivel del territorio se expresan con búsquedas y respuestas individuales a la solución de los problemas como los del hábitat y la vivienda, los cuales terminan siendo resueltos por la mayor parte de la población por el mecanismo de la auto producción, como única vía alternativa frente a la imposibilidad de cumplir con las exigencias establecidas por el mercado formal.

A su vez, Zárate (2014, p. 5) sostiene que, “por primera vez en la historia de la humanidad, la mitad de la población global del planeta, unos tres mil quinientos millones de personas, viven en ciudades, y se espera que en cuarenta años ese porcentaje llegue a las tres cuartas partes”. Sería ingenuo si quiera pensar que tal dinámica en la ocupación, explotación y disfrute del suelo urbano, cada vez más limitado, no conduciría a tensiones relativas a la definición de aquellas zonas objeto de construcción (de inmuebles públicos o privados), demolición (de edificios cuya ubicación de yuxtapone con el espacio físico delimitado para un nuevo proyecto), o conservación (de aquellos elementos ambientales o patrimoniales), en el marco de nuevas dinámicas de violencia y expulsión desde el centro hacia la periferia. Sobre la dinámica urbana nacional que ha conducido a un poblamiento desbordante, Torres y Vargas (2009, p. 21) agregan que

esta problemática se suma al de por sí conflictivo desarrollo urbano que, ante la ausencia de un marco de política pública capaz de prever su adecuado crecimiento, ha mantenido la constante histórica del crecimiento dual. Por una parte, la configuración formal y planificada del territorio urbano y, de otra, la informalidad como forma de construcción de ciudad y sociedad manifiesta en la ocupación de hecho de los territorios. Dicha ausencia de políticas se ha convertido, en sí misma, en una de las causas de mayor peso del conflicto urbano, al permitir por anomia la permanencia y desarrollo de problemáticas que se van acumulando y mutando entre sí para adaptarse a nuevos tiempos y a nuevos problemas.

A lo anterior habría que añadir las dificultades propias de la definición, casi unilateral, a través de las dinámicas de mercado, sobre el desarrollo de los entramados urbanos, cuyo libre albedrío desprovee de mínimas garantías para el acceso formal a la tierra y la protección de moradores expulsados, cuando no expropiados con la complacencia de la institucionalidad pública, lo que consolida dinámicas de poder frente a la planeación del territorio que convive con la idea de ciudad-negocio, en la que “para unos pocos vale más que la ciudad-derecho para todos y todas” (Zárate, 2014, p. 6). Dicho escenario no es más que el “resultado de la combinación de mercados de tierras especulativos, sistemas políticos clientelistas, prácticas de planificación urbana elitistas y regímenes legales exclusivistas” (Fernandes, 2010, p. 496), lo cual ha cercenado, a todas luces, el principio constitucional de la función social de la propiedad y derecho humano a la vivienda digna.

Cabe entonces cuestionarse en relación a lo que se entiende por derecho a la ciudad, en una ciudad que no tiene memoria de sus calles, árboles y fachadas. Que desde antaño ha visto demoler, sin ningún remordimiento, las casas, comercios y teatros que forjaron las experiencias vitales de nuestros abuelos. Derecho a la ciudad en una ciudad que no se reconoce a sí misma, que se desmonta permanentemente, que expulsa a la periferia a aquellos que se cruzan en la ruta de la renovación y que los margina de sus bondades. En su lugar, se da la bienvenida a residentes foráneos que se ajustan a un modelo de ocupación decidido desde arriba. Sobre el caso particular de la ciudad de Medellín, en la que se ha impulsado un modelo de desarrollo hacia adentro, González (2014, p. 38), ha sido enfático en advertir que

lo grave es que el modelo de crecimiento hacia adentro fue acompañado, para el caso del centro de Medellín, con excepciones a los constructores en el caso de las obligaciones urbanísticas, con lo cual no solo se sobre densificaron ciertos sectores, las infraestructuras se quedaron cortas, aumentó el déficit de espacio público y, de paso, las demoliciones para construir las nuevas torres afectaron gravemente el patrimonio contextual urbano. Por su parte, con el proceso de expansión densificada urbana se ha obviado de manera temeraria la vulnerabilidad y el riesgo, con los consecuentes sobrecostos para minimizar los efectos o los enormes costos económicos, sociales y ambientales que han implicado los desastres y las problemáticas ocurridas, tanto en sectores de estratos altos como de vivienda social.

Tal modelo de ocupación y explotación de la ciudad ha implicado renovar en una ciudad sin⁴² suelo para propiciar más y mejores espacios públicos, para generar plusvalía y mejor reconocimiento mediático. Mientras tanto, los moradores han sido atropellados, se les ha congelado de forma indeterminada la posibilidad de poder seguir utilizando, ocupando y transformando el territorio, bajo la promesa que, eventualmente, la que era su casa y su lugar de trabajo, será ahora el epicentro de la transformación de la ciudad, al cabo de lo cual no quedará más que la resignación de recibir una miserable oferta económica, la misma que debería alcanzar para sobrellevar la vida desde una periferia invisibilizada, sin espacio público, sin plusvalía. Sobre el particular, sostienen Torres y Vargas (2009, p. 43) enfatizan que

el reto de la ciudad futura radica en la construcción colectiva de las políticas públicas para la ciudad y en ella el hábitat y la vivienda, junto a instrumentos de gestión y regulación urbana compartidos, que superen el papel y se materialicen en la realidad, tanto en su configuración como en su aplicación, a partir del desarrollo de un enfoque que se sitúe en el contexto actual del conjunto de sus ciudadanos y los considere como iguales. Se trata de garantizar lo público como un bien común colectivo y no de intereses particulares.

Sobre este punto cabe traer a colación, además, que las políticas públicas de los gobiernos locales han conducido a la criminalización de los asentamientos urbanos, generalmente ubicados en la periferia de las ciudades, en los cuales habitan personas a las que no solo se les ha expulsado y marginado sistemáticamente del derecho a la ciudad, sino que también se les pretende privar de su derecho a la vivienda. Similar situación tiene lugar tratándose de aquellas personas cuyos inmuebles se encuentran ubicados en zonas consideradas como estratégicas para la construcción de proyectos no sólo públicos, sino también privados, y cuya renuencia a enajenar sus inmuebles suele ser tachada como un obstáculo para el interés general y el desarrollo de la ciudad, generalmente castigado con la expropiación, o a través de presiones institucionales como la prohibición de obtener licencias de construcción en la modalidad de obra nueva o ampliación.

Lo anterior, por no mencionar los cambios en el uso del suelo de las zonas rurales adyacentes a los poblados urbanos, que no sólo amenaza con destruir su vocación agrícola, y con ello la idea de soberanía alimentaria, sino que implican también sendas afectaciones medioambientales. Al respecto, Pérez (2014, p. 52) resaltó que “el entramado social y ambiental descrito nos lleva a reconocer la expresión silenciosa de espacios y poblaciones que, dentro de la estructura de la ciudad, han procurado salvaguardar sus orígenes históricos, sus formas de apropiación, producción, y protección de los recursos naturales.” A su turno, Torres y Vargas (2009, p. 43) agregan que

se debe construir entonces una relectura de la ciudad, el hábitat y la vivienda de manera colectiva, que recoja la diversidad y complejidad existente en los territorios urbanos, donde se reconozca la existencia de lo informal, y se encuentre con las vías tradicionales de actuación desde lo formal para coincidir en las soluciones que se requieren, en un proceso de superación de cada una de estas formas de hacer y ser ciudad.

En suma, el territorio urbano se ha transformado en un entramado hostil de vivienda, servicios⁴³ e industria, los cuales con inquietante recurrencia riñen entre sí, a efectos de ocupar de forma preferente la ciudad, como consecuencia de las acciones y omisiones de los sujetos activos llamados a regular, cuando no armonizar, el disfrute democrático del territorio. La consecuencia no podría ser otra que una ciudad excluyente, construida y pensada para un tipo específico de ciudadano, cuyo lugar asignado se materializa a través del espacio arrebatado previamente a otro tipo de ciudadano que sucumbió ante la profundización de desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales y que lo dejaron del lado de los marginados en la periferia. Por lo anterior, es cuando menos necesaria una planeación urbana que haga contrapeso a las dinámicas de especulación y acumulación inmobiliaria, en la que la defensa de los derechos humanos a la vivienda digna, el territorio, el patrimonio y el medio ambiente sano, se constituyan en el eje de la renovación urbana que comulgue con la idea de ubicar en el centro al ciudadano. Una ciudad para los ciudadanos, no para las constructoras.

4. CONCLUSIONES

El acumulado de fenómenos de desplazamiento forzado, que terminó por transformar las ciudades en Colombia de forma acelerada y caótica, sumado a los altos índices de pobreza que aquejan a los sectores rurales, hacen de la vivienda no sólo un anhelo connatural a todo ser humano, sino que lo sitúa en un auténtico problema público, el cual se ha resistido a desaparecer, o a lo sumo a reducirse a mínimos tolerables, a pesar de las tan diversas estrategias adoptadas por el Estado en materia de acceso a la vivienda. Al respecto, sería impreciso señalar que sólo en virtud de la promulgación de la Ley 2079 de 2021 fue debidamente formulada una política pública en vivienda, pues al margen de su carácter nominativo es claro que, en mayor o menor medida, los instrumentos legislativos y reglamentarios brevemente expuestos en los apartados que anteceden, pretendieron impactar en términos de ordenación del territorio, instrumentos de financiación y estándares para la construcción y comercialización de vivienda, cuyo fin último correspondía a la universalización del acceso a la vivienda.

Por otro lado, además de la imposibilidad de evaluar el impacto de la Ley 2079 de 2021, debido a tan reciente fecha de entrada en vigencia, tampoco habría lugar a atribuirle un drástico viraje en términos de los instrumentos tradicionalmente considerados para hacerle frente al elevado déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, en la medida que se está frente a una constante sobre el tímido papel desplegado por el Estado, al mantenerse preponderantemente como un agente regulador, quedando a la suerte de las dinámicas del mercado la determinación de los demás criterios estructurantes de la vivienda digna y adecuada. Es así como los precarios asentamientos ubicados en la periferia de las ciudades continúan siendo una problemática, en el mejor de los casos auto gestionada por sus habitantes, con el agravante que en lugar de reducirse, debido a la paulatina disminución de los actos de violencia propios del latente conflicto armado, han tendido

a mantenerse y hasta a aumentar, a propósito del reducido impacto del otorgamiento de subsidios⁴⁴ de vivienda en términos de posibilitarle a la población más vulnerable el acceso a un hogar propio.

Es precisamente por lo anterior que, si bien resulta deseable la adopción de respuestas sucesivas por parte del Estado para abordar tan dramático fenómeno, como lo es la persistencia en Colombia de inadecuadas condiciones de vivienda para un importante porcentaje de su población, tal y como precisamente sucedió con la promulgación de la Ley 2079 de 2021, por medio de la cual reconocer la política pública de hábitat y vivienda como una política de Estado que diseñe y adopte normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional urbana y rural en el país, lo cierto es que en principio no parecería responder a tan particulares factores estructurales que ubican a la universalización del acceso a la vivienda digna y adecuada en Colombia en un propósito aun esquivo. Las consecuencias de una ineficaz respuesta estatal en la materia no son pocas, pues tal y como se explicó ampliamente, la vivienda se sitúa en el entorno predilecto para disfrutar de los demás derechos, al tiempo que su plena garantía evitaría sucesivos episodios de insatisfacción de otros ámbitos del desarrollo vital como la alimentación y el mínimo vital, en la medida que un elevado costo de la vivienda, manifestado en altas cuotas bancarias o en desproporcionados cánones de arrendamiento, no suele dejar más alternativa que reducir la cantidad de recursos destinados a otras necesidades o, inclusive, a la obligación de trasladarse hacia zonas con precios más asequibles pero con bajos índices de habitabilidad.

De modo que la libertad de mercado no debería situarse como un obstáculo para el papel que activamente tendría que asumir el Estado en materia de garantía del derecho al acceso a la vivienda, caso contrario de la incompatibilidad entre la plena vigencia del Estado Social de Derecho y la mínima intervención en el mercado de la vivienda nueva y la fijación razonable de los cánones de arrendamiento. La promulgación de Ley 2079 de 2021 no debería implicar entonces un punto final en términos de diseñar los instrumentos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros que en su conjunto estructuran la política pública de vivienda, ni tampoco debería entenderse como la panacea en términos de implementación de programas y proyectos habitacionales que contemplen de manera integral la producción de vivienda en las modalidades de adquisición de vivienda, construcción de vivienda de interés social y prioritaria, mejoramiento de vivienda, entornos rurales dignos y demás estrategias que ponen en la ponencia en el centro de la discusión. En lugar de ello, será necesario propiciar espacios de discusión colectiva en los que se invoque la conveniencia de un papel más activo por parte del Estado en todos sus niveles, no desde una simplificación asistencialista sobre la solución de un problema, sino a propósito de la incapacidad del mercado para devolverle a la vivienda la significación como eje estructurante de las familias y las ciudades.

Baena, A., & Olaya, C. (2013). Vivienda de Interés Social de calidad en Colombia: hacia una solución integral. *Sistemas & Telemática*, 11(24), 9-26.

Banco de la República. (1995). Boletín # 18. Obtenido de Banco de la República. https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/reglamentacion/archivos/Boletin_1995_18.pdf

Castillo, M. (2004). Anotaciones sobre el problema de la vivienda en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 8(1), 15–21. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18751>

Cárdenas, Mauricio; Badel, Alejandro. (2003). La crisis de financiamiento hipotecario en Colombia: Causas y consecuencias, Working Paper, No. 500, Inter-American Development Bank, Research Department, Washington, DC.

Consejo de Estado. (1999). Sentencia 1001-03-27-000-1998-0127-00 del 21 de mayo.

Corte Constitucional. (1995). Sentencia T-251. Magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. (1996). Sentencia T-237. Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. (1999). Sentencia C-122. Magistrado ponente Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. (1999). Sentencia T-190. Magistrado ponente Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. (1999). Sentencia C-700. Magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. (2001). Sentencia T-958. Magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional. (2005). Sentencia T-894. Magistrado ponente Jaime Araujo Rentería.

Corte Constitucional. (2005). Sentencia T-1091. Magistrada ponente Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional. (2006). Sentencia T-585. Magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. (2007). Sentencia T-016. Magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional (2009). Sentencia T-544. Magistrada ponente María Victoria Calle Correa.

- Corte Constitucional (2010). Sentencia T-472. Magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio. 46
- Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-409. Magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia T-409. Magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional. (2017). Sentencia T-299. Magistrado ponente Aquiles Arrieta Gómez.
- Corte Constitucional. (2021). Sentencia SU-016 de 2021. Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1996). América latina y el caribe quince años después De la década perdida a la transformación económica 1980-1995. Santiago, Chile: Editorial Fondo de cultura económica.
- Congreso de la República. (1918). Ley 46 de 1918. “Por la cual se dicta una medida de salubridad pública y se provee a la existencia de habitaciones higiénicas para la clase proletaria”. Bogotá, Colombia: Diario oficial. <https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019009>
- Congreso de la República. (1990). Ley 45 de 1990. “Por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, Colombia: Diario oficial. http://www.sice.oas.org/investment/natleg/col/l45_90_s.pdf
- Congreso de la República. (1991). Ley 9 de 1991. “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias”. Bogotá, Colombia: Diario oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80013>
- Congreso de la República. (1999). Ley 507 de 1999. “Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997”. Bogotá, Colombia: Diario oficial. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0507_1999.html
- Congreso de la República. (1999). Ley 546 de 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”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0546_1999.html
- Congreso de la República. (2000). Ley 617 de 2000. “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de

- Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la⁴⁷ descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html
- Congreso de la República. (2000). Ley 633 de 2000. “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0633_2000.html
- Congreso de la República. (2001). Ley 675 de 2001. “Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”. Bogotá, Colombia. Diario Oficial. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0675_2001.html
- Congreso de la República. (2001). Ley 708 de 2001. “Por la cual se establecen normas relacionadas con el Subsidio Familiar para Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0708_2001.html
- Congreso de la República. (2003). Ley 555 de 2003. “Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda».”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0555_2003.html
- Congreso de la República. (2003). Ley 803 de 2003. “Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0820_2003.html
- Congreso de la República. (2004). Decreto 973 de 2004. “Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones Por la cual se modifica el decreto-ley 353 del 11 de febrero de 1994 y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66459>
- Congreso de la República. (2004). Ley 902 de 2004. “Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0902_2004.html
- Congreso de la República. (2006). Ley 1083 de 2006. “Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1083_2006.html
- Congreso de la República. (2006). Ley 1114 de 2006. “Por la cual se modifica la Ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002 y el artículo 6o de la Ley 973 de 2005

- y se destinan recursos para la vivienda de interés social”. Bogotá, Colombia. Diario Oficial. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1114_2006.html
- Congreso de la República. (2008). Ley 1182 de 2008. “Por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1182_2008.html
- Congreso de la República. (2008). Ley 1229 de 2008. “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 400 del 19 de agosto de 1997”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1229_2008.html
- Congreso de la República. (2011). Ley 1469 de 2011. “Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1469_2011.html
- Congreso de la República. (2012). Ley 1537 de 2012. “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1537_2012.html
- Congreso de la República. (2016). Ley 1796 de 2016. “Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1796_2016.html
- Congreso de la República. (2017). Ley 1848 de 2017. “Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=149198>
- Congreso de la República. (2021). Ley 2079 de 2021. “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160946#:~:text=Establecer%20mecanismos%20que%20permitan%20reducir,suelo%20urbanizable%20en%20el%20pa%C3%ADs.>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 51. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>.

- Correa Montoya, L. (2010). ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. *Territorios*, 22, pp. 125-149.
- Correa Orozco, J. (2018). La vivienda mínima: una revisión del desarrollo del concepto en Colombia. *Procesos Urbanos* 5:34-41. DOI: <https://doi.org/10.21892/2422085X.406>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2021). Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Recurso disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2021#:~:text=El%20objetivo%20general%20de%20la,el%20dise%C3%B1o%20e%20implementaci%C3%B3n%20de>
- Editorial La República. (2020/08/31). Desempleo en Colombia subió a 20,2% y 4,15 millones de personas perdieron su trabajo. La República. <https://www.larepublica.co/economia/resultados-de-la-tasa-de-desempleo-de-julio-de-2020-en-colombia-segun-el-dane-3053149>
- Editorial La República. (2021/04/30). Más de 21 millones de personas viven en la pobreza y 7,4 millones en pobreza extrema. La República. <https://www.larepublica.co/economia/mas-de-21-millones-de-personas-viven-en-la-pobreza-y-74-millones-en-pobreza-extrema-3161813>
- Fernandes, E. (2010). *La construcción del derecho a la ciudad*. En C, Santos Carvalho & A. Rossbach (organizadores). São Paulo: Ministerio de las Ciudades.
- Fuentes, H. Contreras, L. & Rodríguez, J. (2020). Un análisis del mercado de vivienda en Colombia 1998-2020. *Revista Espacios*. Vol. 41 (Nº 31); pp. 267-278.
- Gaviria, C. (2012). Fundamentos éticos de la democracia. Santiago de Cali: *Revista Ciencias Humanas*, Vol. 8 No. 2 enero-julio; pp. 9-20.
- González, L. F. (2014). El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir. *Derecho a la ciudad y al territorio. Una reflexión urgente*, No. 55, 32-39. Medellín: Corporación Región.
- Hernández Correa, G. (2020). Pasado, Presente y Futuro de la Financiación de Vivienda en Colombia. Evolución y efectos de la regulación del crédito de vivienda en Colombia. *Revista Asobancaria*, (1), 15-42.
- Montoya, A. (2019). Los Conjuntos de Vivienda del Banco Central Hipotecario. *Revista Credencial*.
- Moreno, W. (2013). Actuales políticas de lucha contra la pobreza en América Latina. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.

- Organización de Naciones Unidas - Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (2009). *Folleto informativo N° 21 (Rev.1): El derecho a una vivienda adecuada*, Fact Sheet No. 21/Rev.1.
- Pelli, Víctor Saúl (2006). *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda - incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Editorial Nobuko.
- Pérez, M. E. (2014). El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir. *Derecho a la ciudad y al territorio. Una reflexión urgente*, No. 55, 48-67. Medellín: Corporación Región.
- Presidencia de la República. (1942). Decreto 380 de 1942. “Sobre fomento de las industrias de edificación y mejoramiento de la vivienda popular”. Bogotá, Colombia: Diario oficial. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1085403>.
- Presidencia de la República. (1972). Decreto 677 de 1972. “Por los cuales se toman unas medidas en relación con el ahorro privado”. Bogotá, Colombia: Diario oficial. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1145318>.
- Presidencia de la República. (1973). Decreto 969 de 1973. “Por el cual se sustituye el artículo 3° del Decreto 1229 de 1972”. Bogotá, Colombia: Diario oficial. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1198825>.
- Presidencia de la República. (1974). Decreto 269 de 1974. “Por el cual se fija el número de Senadores que corresponde elegir a cada Circunscripción Electoral”. Bogotá, Colombia: Diario oficial. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1062003>.
- Presidencia de la República. (1979). Decreto 2313 de 1979. “Por el cual se dictan normas concernientes al Banco Central Hipotecario”. Bogotá, Colombia: Diario oficial. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1198825>.
- Presidencia de la República. (1998). Decreto 2331 de 1998. “Por el cual se dictan medidas tendientes a resolver la situación de los sectores financiero y cooperativo, aliviar la situación de los deudores por créditos de vivienda y de los ahorradores de las entidades cooperativas en liquidación, mediante la creación de mecanismos institucionales y de financiación y la adopción de disposiciones complementarias”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48705>.
- Presidencia de la República. (2001). Decreto 2015 de 2001. “Por el cual se reglamenta la expedición de licencias de urbanismo y construcción con posterioridad a la declaración de situación de desastre o calamidad pública”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4963>

- Presidencia de la República. (2001). Decreto 951 de 2001. “Por el cual se reglamentan⁵¹ parcialmente las Leyes 3^a de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada”. Bogotá, Colombia. Diario Oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5264>
- Presidencia de la República. (2004). Decreto 2060 de 2004. “Por el cual se establecen normas mínimas para vivienda de interés social urbana”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14128>
- Presidencia de la República. (2004). Decreto 975 de 2004. “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=12839>
- Presidencia de la República. (2005). Ley 962 de 2005. “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0962_2005.html
- Presidencia de la República. (2007). Decreto 1694 de 2007. “por el cual se establecen condiciones de postulación, asignación y desembolso del subsidio familiar de vivienda urbano para hogares afiliados a las Cajas de Compensación Familiar, afectados por situación de desastre, situación de calamidad pública o emergencias que se presenten o puedan acaecer por eventos de origen natural y para aquellos que por causa de estas situaciones queden en condiciones de alto riesgo no mitigable”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25352>
- Presidencia de la República. (2012). Decreto 0391 de 2012. “por el cual se reglamenta el subsidio familiar de vivienda aplicado a contratos de leasing habitacional destinado a la adquisición de vivienda familiar y se fijan otras disposiciones”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1087852>
- Presidencia de la República. (2013). Decreto 0126 de 2013. “por el cual se reglamenta el tratamiento preferente a las madres comunitarias en el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbano”. Bogotá, Colombia: Diario Oficial. <https://vlex.com.co/vid/reglamenta-comunitarias-subsidio-intera-417432586>
- Presidencia de la República. (2013). Decreto 0156 de 2013. “Por el cual se establece el valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social para Áreas Urbanas y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, Colombia. Diario Oficial. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51641>

- Presidencia de la República. (2015). Decreto 0428 de 2015. "Por el cual se implementa el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social - "Mi Casa Ya". Bogotá, Colombia: Diario Oficial.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61116>
- Presidencia de la República. (2020). Decreto 579 de 2020. "Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica". Bogotá, Colombia: Diario Oficial.
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20579%20DEL%2015%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>
- Ramírez, C. V. (2010). la inversión extranjera directa en Colombia. Años 1990-2009. Obtenido de Saber, Ciencia y Libertad. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3997306.pdf>
- Rodríguez, D. (2013). El derecho a la vivienda en Colombia, una mirada político-constitucional y jurisprudencial. *Criterio Jurídico Garantista*. Año 5, No. 9. Jul.-Dic. de 2013. issn: 2145-3381. Fundación Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá.
- Rolnik, R. (2018). La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. LOM Ediciones. ISBN 9560011774.
- Saldarriaga R., A. (1996). Estado, ciudad y vivienda: urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal, 1918-1990. Bogotá: Inurbe.
- Solórzano, J. F. (2017). Los tratados bilaterales de protección de inversiones y su sometimiento a los derechos humanos y un breve excursus para el caso colombiano. *Estudios Socio-Jurídicos*, 19(2), 223-258.
- Torres Tovar, Carlos Alberto, & Vargas Moreno, Johanna Eloísa. (2009). Vivienda para población desplazada en Colombia: recomendaciones para la política pública y exigibilidad del derecho. *Revista INVI*, 24(66), 17-86. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582009000200002>.
- Uribe, J. D. (2008). Algunas lecciones relevantes aprendidas de la crisis financiera colombiana de 1998-1999. Obtenido de Banco de la República. https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/jdu_may_2008.pdf
- Urrutia, M., & Namen, O. M. (2011). Historia del crédito hipotecario en Colombia. Obtenido de Scielo. *Revista RegionEs*, 6 (2), 280-306.
- Vásquez Alfaro, M., (2014). La crisis del UPAC a través de la mirada de los jueces. Un estudio de caso en la ciudad de Barranquilla (Colombia). *Revista de Derecho*, (41), 141-171.

Villar Gómez, L. (2000). ¿La economía colombiana se abrió o se cerró en la década de los53 noventa? Una nota sobre indicadores de apertura económica. Revista del Banco de la República. (867) 1-2. <https://www.banrep.gov.co/es/economia-colombiana-se-abrio-o-se-cerro-decada-noventa-nota-sobre-indicadores-apertura-economica>

Zárate, M. L. (2014). El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir. *Derecho a la ciudad y al territorio. Una reflexión urgente*, No. 55, 4-19. Medellín: Corporación Región.