

**Desarrollo legislativo  
del derecho a la vivienda  
digna en  
Colombia 1991-2011**

**Carlos Mario Frías Rubio**



## **DESARROLLO LEGISLATIVO DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN COLOMBIA 1991-2011**

AUTOR: Carlos Mario Frías Rubio  
FECHA DE RECEPCIÓN: Septiembre 10 de 2012  
DIRECCIÓN: hermes@unab.edu.co

**RESUMEN:** Este escrito corresponde a un avance de investigación en el proyecto el derecho a la vivienda digna en Colombia llevado por el semillero en hermenéutica jurídica HERMES de la UNAB; exactamente se ubica en la fase analítica de la investigación en la cual se pretende hacer una descripción y análisis del desarrollo normativo que le ha dado el legislador al derecho consagrado en el Art. 51 de la Constitución Política de Colombia.

**PALABRAS CLAVE:** vivienda, sistema de vivienda de interés social, subsidios, Estado social, soluciones de vivienda.

**ABSTRACT:** This writing corresponds an advance on worthy housing right in colombia Project made by research group HERMES belonging to UNAB; this file is part of the second phase of project that seeks to make a description and analyse about normative development of the article 51 of national constitution.

**KEY WORDS:** housing, system of social housing, subsidy, social state, housing solutions.

# Desarrollo legislativo del derecho a la vivienda digna en Colombia 1991-2011

---

Carlos Mario Frías Rubio<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN:

**E**l proyecto “El Derecho a la Vivienda Digna y las Acciones Constitucionales en Colombia: Desarrollo en la Jurisprudencia y Doctrina Constitucional (1991-2011)”, iniciado en septiembre de 2010 y aun en desarrollo, en el cual participan además del ponente participan los estudiantes Carlos A. Duarte, Mario Ríos, Andrés F. Figueroa y Jessica Figueroa, en donde se aborda uno de los derechos sociales más importantes: el de la vivienda digna, la cual es una imperiosa necesidad para el desarrollo de una vida digna, y que en Colombia adquiere rasgos dramáticos a causa de la pobreza de sus gentes y de los limitados recursos económicos del Estado para suplir esta necesidad. Tal situación ha llevado a las personas a utilizar, debido a su fácil ejercicio, a las acciones constitucionales, esto es, mecanismos establecidos por la Constitución misma para su propia concreción y aplicación, para materializar este derecho, generando una importante intervención judicial, por parte de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en asuntos que en primer momento no son de su competencia.

Este escrito corresponde a la primera parte de la fase analítica del proyecto, en que se toman las leyes recopiladas en su fase descriptiva, se realiza un análisis con el fin de aportar material indispensable para la realización del objetivo del proyecto, el cual es determinar la evolución del derecho a la vivienda digna en Colombia a través de las acciones constitucionales. Aquí no se tocará ningún desarrollo jurisprudencial dado en virtud del ejercicio de las acciones constitucionales, pero sí se realizará toda la descripción y el análisis de lo que es en Colombia el derecho a la vivienda digna en el plano legislativo en el marco de la Constitución de 1991 hasta 2011; se han tenido en cuenta leyes previas a la nueva Constitución porque aquellas conservaron su

---

<sup>1</sup> Estudiante de décimo semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, UNAB. Miembro del Semillero de Investigación en Hermenéutica Jurídica –Hermes–, adscrito al Grupo de Hermenéutica Jurídica del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas “Laureano Gómez Serrano”.

vigencia durante la nueva regencia y fueron objeto de interpretación al alba del Estado social.

## II. Presentación y justificación del problema de investigación

Para comprender este derecho de los ciudadanos y mandato al Estado, se ha propuesto el siguiente problema de investigación: ¿Cuál ha sido la dinámica normativa y jurisprudencial del derecho a la vivienda digna a través de las acciones constitucionales en Colombia entre 1991 y 2011?

El interés de los autores en el tema se debe a que al enunciado normativo previsto en el artículo 51 superior, lo aqueja una gran indeterminación y vaguedad, pues en primer momento no se sabe cuándo se debe aplicar y se desconoce quiénes se deben beneficiar de las medidas que adopte el Estado para su satisfacción; ni tampoco es posible determinar el estado de cosas a perseguir es decir las condiciones para considerar a una vivienda como digna, o la conducta que una autoridad debe adoptar cuando se esté vulnerando.

Y la intervención de los Jueces en estos menesteres no genera pocos interrogantes. En efecto como derecho prestacional, el desarrollo del derecho a la vivienda corresponde en primer momento a los órganos de legitimación democrática, quienes según condiciones de oportunidad y necesidad deben establecer medidas que progresivamente hagan real este derecho, por lo que han surgido cuestionamientos a la intervención de los jueces en competencias que no les son propias y ha puesto de relieve las no poco pasivas relaciones entre el derecho y economía; además la dinámica que indefectiblemente acompaña a la labor jurisprudencial hace necesario establecer, si es posible, líneas jurisprudenciales y los derroteros que ligen las altas para que ciudadanos y jueces sepan qué prerrogativas les da el derecho a la vivienda digna, cómo lo pueden proteger mediante las acciones constitucionales, para los primeros, y frente a los segundos, qué deben amparar en sus providencias.

## III. Objetivos

El objetivo general es derivado inexorablemente de la pregunta en el planteamiento del problema; este objetivo consiste en: “analizar el desarrollo normativo y jurisprudencial que se ha dado al derecho a la vivienda digna desde su consagración en 1991 hasta el 2011”, el cual se explica por sí solo a lo largo de toda la metodología del proyecto que será tratada como se debe en apartes posteriores.

Se han propuesto cuatro objetivos específicos:

- Determinar la naturaleza jurídico-constitucional del derecho a la vivienda digna (Estado Social).
- Establecer la naturaleza jurídico-política de las acciones constitucionales en materia de derecho a la vivienda digna.
- Determinar la evolución normativa de las acciones constitucionales.

- Estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en la materialización del derecho a la vivienda digna.
- Determinar las condiciones de aplicación del derecho a la vivienda digna.
- Señalar las características que debe brindar una vivienda para que se pueda calificar como digna.
- Identificar los deberes a cargo del Estado y de los particulares para la garantía del derecho a la vivienda digna.

#### **IV. Metodología**

Para la consecución de los objetivos del proyecto se han determinado tres fases en la investigación, a saber: fase descriptiva, fase analítica, fase crítica. El contenido de cada etapa es el siguiente:

1. Fase descriptiva: en esta etapa se hará una construcción de toda la producción estatal sobre el instituto objeto de la investigación, lo cual incluye:
  - a) Una recopilación de leyes desde 1991 que traten el tema del derecho a la vivienda digna, y
  - b) Una recopilación de los fallos judiciales por parte de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en materia de derecho a la vivienda digna.
  - c) Una revisión sobre la dinámica de las acciones constitucionales de 1986 hasta 1991.
  - d) Un análisis de las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente sobre la vivienda digna y las acciones constitucionales.
  - e) Un compendio de las leyes proferidas relacionadas con la adopción de medios para la satisfacción del derecho a la vivienda digna y regulación de sus componentes.
2. Fase analítica: en ella se llevará a cabo la interpretación sobre el material normativo recopilado haciendo uso de la hermenéutica constitucional y análisis jurídico, esta fase se desarrollo con los siguientes puntos:
  - a) Análisis de las leyes: se busca determinar las características en las que se ha desarrollado del derecho, en cuanto a su acceso, a quiénes sí se ha ido ampliando o reduciendo en asuntos como el proceso de subsidios; en fin, un recuento de la evolución normativa desde 1991.
  - b) Análisis de la jurisprudencia: en primer lugar una revisión para clasificar la jurisprudencia de acuerdo con los temas existentes, después hacer un análisis a los fallos judiciales de la primera fase para determinar los criterios de las acciones encaminadas a la protección del derecho a la vivienda digna. Eventualmente la elaboración de línea jurisprudencial en el caso de haberlas y de ser necesarias al proyecto, de acuerdo con los resultados que se tengan en ese momento.
  - c) Determinar cuál ha sido la injerencia de las acciones constitucionales sobre el desarrollo de la vivienda digna: este punto consiste en determinar qué cambios han provocado las acciones constitucionales en el mentado derecho, a partir de la relación derecho-acción y su dinámica.

3. Fase crítica: comprende la elaboración de documento final que contenga los resultados y a partir de estos un análisis crítico al desarrollo de la vivienda digna en Colombia.

## **V. Avance de investigación**

### **1. Leyes Previas a la Constitución de 1991.**

La cuenta puede iniciarse desde 1936 en la ley 61 (D.O. 23.188, 14 de mayo de 1936), con la cual se otorgan privilegios en materia de vivienda a los obreros de las minas salinas propiedad de la nación; esta pone la carga económica en cabeza de los municipios con presupuesto superior a cincuenta mil pesos anuales el destinar el 3% del mismo a la construcción de vivienda para trabajadores. Aunque no se predicaba aún la dignidad de la vivienda esta sí tenía que cumplir con requisitos de higiene determinados por el Departamento Nacional de Higiene; las viviendas se otorgan con una tasa de amortización para habitarlas, estas viviendas eran inembargables e inalienables. En 1968 con la ley 74 (D.O. 32.688, 31 de diciembre de 1968) Colombia hace parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 11 establece el derecho de toda persona y su familia a una vivienda adecuada aquella está involucrada en una mejora continua de las condiciones de existencia, lo cual es un buen acercamiento a lo que un día será el derecho a la vivienda digna.

Con la ley 9 de 1989 (D.O. 38.650, 11 de enero de 1989) se da el primer paso para crear el sistema de vivienda de interés social; empieza tocando el tema de los planes de desarrollo a los que les introduce un programa de inversiones en vivienda y servicios públicos domiciliarios, reserva de tierras urbanizables que incluía atender la demanda de vivienda de interés social y reubicación de asentamientos cuyos habitantes estaban en riesgo. Otro aspecto al plan es el desarrollo de las zonas urbanas en lo social, económico y cultural. Esto debido a que el objetivo de la ley es el desarrollo de las ciudades mediante la formulación de las entidades municipales y distritales de un plan de desarrollo que básicamente consistía en un programa para la prestación de los servicios a cargo de las entidades territoriales; entre estos servicios la ley contempla el desarrollo urbano.

La ley 9 introduce la definición de vivienda de interés social la cual carece de profundidad, se limita a establecer en su Art. 44 por todas aquellas soluciones de vivienda cuyo precio de adquisición o adjudicación sea:

- Inferior a 100 salarios mínimos en ciudades con 100 mil habitantes o menos.
- Inferior o igual a 120 salarios mínimos en ciudades entre 100 mil y 500 mil habitantes.
- Inferior o igual a 135 salarios mínimos en ciudades con más de 500 mil habitantes.

Aunque a pesar de esto, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que hiciera sus veces podían determinar la cuantía para ser vivienda de interés social sin tener en cuenta las cuantías anteriores; de esto se concluye que el concepto de

derecho de vivienda de interés social era bastante rudimentario y obedecía tan solo al costo de la vivienda.

En cuanto al sistema de financiación de vivienda de interés social la ley 9 lo define como aquel cuya tasa de interés anual no exceda el porcentaje del último reajuste del salario mínimo y su incremento anual de cuota de amortización no supere el 50% del mismo índice de reajuste, manejando la misma lógica anterior, definiendo el sistema de interés social en cuantías inferiores a las usuales comercialmente, dando definiciones bastante simplistas, pero sobre ser simplista hace una excepción en su Artículo 47 creando el derecho a los servicios públicos domiciliarios con una naturaleza muy similar a los derechos fundamentales, significando esto la consagración para toda persona o grupo de personas solo con tener la prueba de la habitación.

Se crea el instituto de crédito territorial –ICT- (posteriormente el INURBE) el cual financia directa o indirectamente –a través del mercado secundario de hipotecas– viviendas cuyo precio de venta no supere el valor equivalente a 135 salarios mínimos mensuales; el ICT y el banco central hipotecario destinarán la totalidad de sus utilidades al desarrollo de programas de vivienda, además de otorgarle a entidades financieras y al Estado la facultad de emitir títulos de endeudamiento, de los cuales se espera financiar viviendas de interés social. Se establece la contribución de desarrollo municipal a cargo de propietarios o poseedores cuyos bienes inmuebles adquieran un valor agregado producto de un esfuerzo estatal, el pago por esa plusvalía será destinado a vivienda de interés social, adecuación de asentamientos y la financiación de vivienda por medio de bonos, todo esto constituye un complejo sistema de captación y colocación para otorgar viviendas a la población urbana y suburbana bajo el marco de interés social.

Complementando la ley anterior, es expedida la ley 49 del 90 (D.O. 36.615, 30 de diciembre de 1990), es una ley de derecho financiero, le dedica un aparte a materia de vivienda, en su capítulo 11, el Art. 68 contempla el subsidio a la vivienda de interés social por parte de las cajas de compensación familiar, en los términos de que cada caja estará obligada a constituir un fondo para el subsidio de vivienda familiar destinado principalmente a afiliados a la propia caja de compensación con ingresos familiares inferiores a 4 salarios mínimos; se puede decir que es un amparo de subsidio con amplio espectro.

Carga temporalmente a los municipios de destinar al programa vivienda interés social el 10% de los recursos adicionales que sean transferidos a partir de 1991 por concepto de impuesto sobre las ventas, también sobre el impuesto a las importaciones en un 0.8% e impuesto a la venta cemento, este último por el 100%, esto temporalmente, porque se tiene previsto por periodos de 4 y 3 años dependiendo del impuesto, todo en materia de financiación por medio de subsidios. La ley 45 (D.O. 39.607, 19 de julio de 1990) del mismo año regula las corporaciones de ahorro y vivienda, como establecimientos de crédito, instituciones financieras cuya función principal consiste en captar la moneda legal del público en depósito para colocarlos por medio de préstamos u otras operaciones, principalmente operaciones de crédito hipotecario de largo plazo mediante el sistema de valor constante

La ley 2 de 1991 (D.O. 39.631, 16 de enero de 1991) inicia modificando la definición de interés social, si bien el precio de las viviendas sigue siendo el mismo para ser interés social excluye del artículo la definición del sistema de financiación de vivienda de interés social, esto aparentemente porque se requería algo más complejo que ofreciera cobertura a más sectores sociales en materia de financiación, así entonces regula el Banco Central Hipotecario –BCH- con el objetivo fundamental de financiar la adquisición o construcción de vivienda, dando preferencia a la vivienda de interés social, continuando este proceso se expide la ley 3 del 91 (D.O. 38631, 16 de enero de 1991) por la cual se crea formalmente el sistema nacional de vivienda de interés social en su artículo 1°, este está integrado por entidades públicas y privadas con la función de financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda de interés social, que se van a convertir en la bandera para el avance y superación en la problemática social ampliando notoriamente el marco para aplicar soluciones de vivienda.

Se establece integralmente el subsidio familiar de vivienda encauzado a dar soluciones de vivienda las cuales se entienden como el conjunto de operaciones que permite a un núcleo familiar disponer de habitación en condiciones satisfactorias de espacio, servicios públicos y la calidad de estructura o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro, esta regulación es un gran paso por parte de la ley hacia el concepto de la vivienda digna, se puede decir que esto se logra antes de la Constitución del 91. En ese mismo afortunado artículo 5° de la Ley 3° de 1991 contempla las acciones conducentes a la obtención de soluciones de vivienda, es decir, las causales de subsidio, tales como la construcción, adquisición de vivienda, adquisición de bienes destinados a vivienda, materiales de construcción, mejoramiento, habilitación legal de títulos de inmuebles. Subsidios de vivienda se entiende como un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, como beneficiarios del subsidio familiar de vivienda contempla a los hogares que se postulan para recibir el subsidio, bajo el entendido de que carezcan de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar los títulos de la misma.

Se transforma el ICT en el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana –INURBE- con funciones de administrar recursos nacionales del subsidio familiar, prestar asistencia técnica a las entidades, otorgar crédito a las entidades, excepcionalmente otorgar créditos directos, fomentar organizaciones populares de vivienda, investigar y desarrollar metodologías para ejecución de programas y promover centros de materiales. También le mete mano al BCH (Banco Central Hipotecario) otorgándole una función principal de captar ahorro y financiar con prioridad la compra venta de vivienda usada, integración inmobiliaria, reajuste de tierras, rehabilitación de inquilinatos entre otras acciones encaminadas a hacer de fácil acceso y digno el asunto de la vivienda, se modifica el artículo 59 de la Ley 9° de 1989 por medio del artículo 37 de la Ley 3° de 1991, en el sentido de que para los créditos de vivienda otorgados por instituciones financieras no podrán exigir requisitos por fuera de los previstos por la que en aquel entonces era la Superintendencia bancaria, es decir, se reguló el contrato de crédito de vivienda otorgando una protección al usuario del servicio financiero. Y para finalizarla ley 9 en

su Art. 38 que modificó al Art. 16 de la ley 9 de 1989 establece que el patrimonio de familia es embargable solo por entidades que financien la construcción, adquisición, o mejora de vivienda; esto, en nuestro criterio no está muy de acuerdo con la esencia social del derecho de vivienda en relación a la familia. La ley en este momento toma el asunto de la vivienda como un problema público para solucionar de la manera más eficiente sin tener en cuenta que la vivienda es un medio para ese fin que es la dignidad humana.

De esto se puede concluir que el sistema de vivienda de interés social es un conjunto que incluye política pública, sistema de financiación en materia de captación y colocación, prestación y cobertura del servicio de vivienda a cargo y de acuerdo con los fines del Estado<sup>2</sup>.

## **2. Leyes Posteriores a la Expedición de la Constitución Política de 1991**

La ley 31 de 1992 (D.O. 40.707, 12 de Julio de 1993) que regula el Banco de la República solo contiene un artículo atinente al tema de vivienda. En su Art. 20 Inc. 2 establece la función de la entidad de calcular e informar a corporaciones de ahorro y vivienda los valores del UPAC, más adelante en la etapa jurisprudencial del proyecto se podrá verificar la importancia de este artículo y las implicaciones que tiene para la eficacia de la norma constitucional.

La ley 35 de 1993 (40710, 5 de enero de 1993) que da un marco de regulación al gobierno para intervenir las entidades financieras, en el Art. 1 establece que bajo circunstancias de fallas del mercado o la necesidad de democratizar el crédito para apoyar sistemas creados por ley, entre ellos el sistema de vivienda de interés social, el gobierno nacional podrá determinar la orientación del crédito de los recursos del sistema financiero hasta por un 30% de los activos; es una medida con un alto nivel de intervención pero como el tema económico va más allá de nuestro alcance sólo vamos señalar el hecho como una medida de protección y contención a eventuales problemas que pueda tener el sistema de vivienda de interés social.

A las corporaciones de ahorro y vivienda les autoriza realizar actividades complementarias e inversiones en sociedades de servicios financieros e intermediación en el mercado cambiario. Hay que recordar que fueron creadas con un fin como el principal financiador del sistema de vivienda. La ley 35 es derogada parcialmente por el decreto ley 663 del 1993 y finalmente la ley sale de circulación con la ley 964 de 2005.

Decreto 663 de 1993 (D.O. 40.820, 5 de abril de 1993) conocido como el estatuto orgánico del sistema financiero, define nuevamente las corporaciones de ahorro y vivienda como establecimientos de crédito, son instituciones que tienen por función principal la captación de recursos para realizar primordialmente operaciones activas de crédito hipotecario de largo plazo mediante el sistema de valor constante (UPAC); su finalidad, antes de declararse al artículo 18 inexequible (C.C., C-700-99), era

---

<sup>2</sup> Hay que recordar que bajo el contexto del presente proyecto de investigación la ley debe ser interpretada a la luz de la Constitución de 1991.

promover el ahorro privado y canalizarlo hacia la industria de la construcción dentro del sistema de valor constante, el decreto con el Art. 19 –también declarado inexecutable en C-700 de 1999– restringe los préstamos realizados por las corporaciones de ahorro y vivienda a los siguientes destinos: construcción de vivienda; renovación urbana; adquisición de vivienda usada; adquisición de viviendas proyectadas; obras de urbanismo; adquisición de lotes que cuenten con servicios públicos domiciliarios; proyectos de inversión en otros sectores; inversión con hipoteca; créditos de consumo. Para estas mismas corporaciones como instrumentos de captación se asigna la cuenta de ahorro de valor constante que es un contrato de cuenta corriente en su esencia pero con la salvedad de que los recursos se manejan en el sistema de valor constante de ese momento, el UPAC; se tiene una especial consideración sobre el derecho a la información del usuario a cargo de la entidad financiera en asuntos como sistema de valor constante, periodicidad de los reajustes, forma de terminar tasas de interés y extractos bancarios; esta información tenía que constar en un documento por escrito; por otro lado cabe pasar por estrecho que también podían manejarse depósitos ordinarios sin corrección monetaria.

El Art. 22 del decreto ley 663 contempla las actividades e instrumentos de captación por parte de las CAV (Corporaciones de Ahorro y Vivienda), entre estos, la emisión de bonos de vivienda para invertir en compañías de seguros, sociedad de capitalización y otras corporaciones de vivienda, también operaciones de mercado cambiario –autorizados por la Banca Central– y otras operaciones que autorice el gobierno central.

Se otorgan facultades al gobierno nacional para orientar temporalmente los recursos que deberán destinar los establecimientos de crédito a sectores específicos como la vivienda de interés social como uno de aquellos; por último, es importante decir que el Art. 123 del decreto 663 da libertad para acordar las tasas de interés en las operaciones pasivas.

Sobre la unidad de poder adquisitivo constante –UPAC- (era la regla general que las corporaciones de ahorro y vivienda llevasen las cuentas bancarias, debe determinarse contractualmente), su finalidad es preservar el valor constante de ahorros y préstamos, la unidad se reajusta periódicamente de acuerdo con las fluctuaciones del poder adquisitivo de la moneda en el mercado interno, se cargan a la corporaciones con deberes de información frente al depositante y con aquellos existe libertad para tasar los intereses que se aplican al valor que da el reajuste.

Al Banco Central Hipotecario se le otorga una naturaleza de sociedad de economía mixta adscrito al Ministerio de hacienda y crédito público; a este banco se le considera como integrante del sistema de vivienda de interés social para financiar la integración inmobiliaria, el reajuste de tierras rehabilitación de inquilinatos; además, estaba habilitado para todas las operaciones autorizadas a las corporaciones de ahorro y vivienda.

El Art. 247 del decreto 663 contempla atribuciones específicas del Banco Central Hipotecario; estas se resumen en créditos de hasta 20 años, préstamos destinados a construcción de hoteles, financiar viviendas cuyo precio no supere los 135 salarios

mínimos, por mandato legal se destinaba a esto último al menos el 50% de los recursos del banco.

El BHC junto con el Fondo Nacional del Ahorro realizan proyectos específicos con el objeto de que los afiliados a dicho fondo puedan satisfacer sus necesidades habitacionales, entre otras funciones más generales está la de otorgar créditos ordinarios con facilidades para vivienda, emitir títulos de capitalización, continuar programas de construcción y administración de fiducia inmobiliaria anteriores a la ley 3 del 91, excepcionalmente ejecutar proyectos de construcción.

En su Art. 30 la ley 136 de 1993 (D.O. 41.146, de 22 de diciembre de 1993) establece que le corresponde al municipio solucionar las necesidades insatisfechas de vivienda, pero esta ley no vuelve a tocar el tema.

Con la ley 353 de 1994 (D.O. 41.220, 11 de febrero de 1994) se beneficia a un sector específico en materia de vivienda; esta ley versa sobre la Caja promotora de vivienda militar, empresa industrial y comercial del Estado encargada de las políticas de vivienda para sus afiliados, fomentar el ahorro de sus afiliados, identificar necesidades de vivienda de sus afiliados e intermediar en créditos para solución de vivienda de sus afiliados; el objeto de la caja es facilitar la adquisición de vivienda propia mediante operaciones de mercado inmobiliario a través de intermediación, captación y administración de ahorros, pero, más importante, otorgan un subsidio de vivienda, para lo cual se requería carecer de vivienda propia y no hacer retiro de las cesantías.

En 1996 se establece la afectación de vivienda familiar que contiene medidas para proteger a la familia en materia de vivienda; se constituye sobre bien inmueble adquirido en su totalidad por uno de los cónyuges y destinado a su habitación, sólo se enajena con el consentimiento de los dos cónyuges, es oponible a partir del registro público (L. 258/96, D. O. 42.692, 18 de enero de 1996); en 1997 mediante la Ley 383 (43.091 24 de julio de 1997) se adoptan medidas para atender a la población desplazada, contempla como medidas que debe adoptar el gobierno para generar condiciones de sostenibilidad económica y social las que permitan el acceso a vivienda urbana y rural para los destinatarios de la ley, esto en cabeza del INURBE.

Con legislación de 1997 (L. 388/97, D. O. 43.127, 12 septiembre de 1997) se introduce una reforma en materia urbana, uno de los objetivos de la ley es garantizar que la utilización del suelo se ajuste a la función social de la propiedad y que así se permita hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda, esto, en conjunto con lo que más adelante determina como una función del urbanismo; el hacer efectivos los derechos constitucionales de vivienda y servicios públicos hacen de esta ley un avance importante en materia de administración pública sobre el tema de la vivienda. Lo anterior se desarrolla mediante el plan de ordenamiento territorial, entiéndase este como un instrumento compuesto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones, y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, dicho plan debe

incluir la estrategia para el desarrollo de programas de viviendas de interés social, sobre la contribución de desarrollo municipal; en la participación en la plusvalía se destinará entre otros varios asuntos a la compra de predios para desarrollos o planes de vivienda de interés social; la prioridad será determinada en el plan de ordenamiento territorial. Un cambio muy importante se da en esta ley con el Art. 91 mediante el cual se crea una definición de vivienda de interés social, “se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos”, las cuantías serán determinadas por el plan de ordenamiento territorial teniendo en cuenta los indicadores económicos; esto permite un mayor margen de movilidad para la cobertura, teniendo en cuenta que las leyes anteriores habían fijado las cuantías, poco menos que arbitrarias.

Esta ley en varias de sus divisiones contempla la destinación de recursos de vivienda para atender las necesidades de la población más pobre. Mediante el sistema de interés social, el asunto se tecnifica porque se estipula que en cada plan nacional de desarrollo el gobierno establecerá el tipo y precio de soluciones destinadas a estos hogares teniendo como factores el déficit habitacional, posibilidades del acceso al crédito, condiciones de oferta y otros elementos bastante técnicos producto de fenómenos macroeconómicos, así, los municipios y distritos determinan sus necesidades en materia de interés social definiendo los objetivos a mediano plazo, estrategias, instrumentos y suelos; esto, aunque parece retórica da inicio a la progresividad del derecho de la vivienda digna. Se contemplan también las adjudicaciones de inmuebles mediante acto administrativo, el otorgamiento de subsidios por parte de las entidades definidas en la ley 3 del 91, más las entidades públicas constituidas con el fin de apoyar el sistema de vivienda de interés social; esto es un gran avance porque se regula con mayor probabilidad de eficacia los subsidios de vivienda. Por lo demás cabe señalar que la ley 388 de 1997 deroga buena parte de la ley 9ª de 1989, esto, frente a los temas introducidos que han sido señalados anteriormente y que de una u otra manera eran tratados por las normas excluidas.

Con la ley 432 de 1992 (D.O. 43.227, 2 de febrero de 1998) se reforma el Fondo Nacional del Ahorro, establecimiento público ahora empresa industrial y comercial del Estado, adscrito al Ministerio de desarrollo económico como establecimiento de crédito de naturaleza especial; su objeto es la administración de cesantías, contribuir a la solución del problema de vivienda y educación de sus afiliados ofreciendo una alternativa de capitalización social.

Se expide la ley 511 de 1999 (43.656, 5 de agosto de 1999) a nuestro criterio un tanto inoficiosa sobre vivienda, trata sobre el día nacional del reciclador y el reciclaje que sobre tema que nos motiva preceptúa en un solo artículo —el 4º— que el gobierno nacional a través del INURBE promoverá programas de viviendas especiales dirigidos a aquellos grupos y asociaciones de recuperadores de recursos reciclables que sean reconocidos por la ley; habrá que ver cuál fue el desarrollo que se le ha dado a través de las acciones constitucionales<sup>3</sup>, por ahora la dejaremos con una observación dictada por el capricho.

---

3 Un criterio esencial para el filtro de leyes en el presente proyecto es que hayan sido objeto de acción contitucional.

Esto es lo que se puede considerar una primera etapa; en 1999 se expide la ley 546 (D.O. 43.827, 23 de diciembre de 1999) para contener lo que se conoció como la crisis del –UPAC-, la ley es de carácter financiero sobre sistema especializado de financiación de instrumentos de ahorro, creando la unidad de valor real –UVR- y otorga al gobierno facultades para regular el sistema especializado de financiación de vivienda a largo plazo con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna. Vemos como en este instante existe el suficiente desarrollo legal para intentar darle un verdadero desarrollo al derecho a la vivienda digna porque el objetivo de la ley es proteger el patrimonio de las familias representado en vivienda, fomentar y proteger el ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda manteniendo la confianza pública en los instrumentos de captación y los establecimientos, proteger a los usuarios de los créditos de vivienda, facilitar el acceso a la vivienda, promover la construcción, entre otros.

Se intenta dar al Consejo de Políticas Económicas y Sociales (CONPES) la facultad de establecer la metodología para el cálculo de las unidades de valor constante y al gobierno la facultad de calcular la equivalencia entre las unidades de valor constante, pero en el año 2000 esto es declarado inexecutable (C.C., C-955-00) y las funciones vuelven a la banca central.

La ley también acaba con las corporaciones de ahorro y vivienda, ordenando que tengan naturaleza de bancos comerciales. En materia bancaria regula los créditos de –UVR- que deben ser exclusivos para vivienda y otras medidas como plazos de amortización de 5 a 30 años, hipoteca sobre vivienda financiada, existen montos máximos de financiación, bastante notorio en esto es prohibir la capitalización de intereses además de eliminar para el tema la presunción de interés moratorio.

Otorga al Gobierno Nacional, en el tema de vivienda de interés social, la facultad de establecer los criterios técnicos para la distribución de recursos en las regiones; para el recaudo de recursos impone a las entidades financieras destinar al menos el 25% del incremento de la cartera bruta de vivienda al otorgamiento de crédito para viviendas de interés social y en la misma tónica ordena destinar el 20% de las inversiones forzosas de FINAGRO (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario) a la financiación de vivienda de interés social rural, como se puede apreciar se toman medidas frente a la crisis, pero tal vez una de las más relevantes se encuentra en el Art. 43 en el cual se establece que el gobierno abonará a las obligaciones vigentes que hubieran sido contratadas con establecimientos de crédito con el particular fin de contribuir a hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna; es una medida en la que el Estado hace uso directo de sus recursos para lograr que las personas en incapacidad de dar cumplimiento al crédito puedan preservar sus viviendas, con una segunda intención de inyectar capital a las entidades bancarias que se hallaban naufragando, pero además de esto da otra solución que debió poner en aprietos a las entidades financieras; esta es que la vivienda dada en pago extingue la obligación y por si no fuera suficiente deja abierta la readquisición de la vivienda dada en pago, bajo la modalidad de contrato de arrendamiento con un canon no superior al 0.8% del avalúo del inmueble adicionándole una especie de cláusula de retroventa que vulgarmente se conoce

como “con opción de compra”. Teniendo en cuenta las implicaciones económicas para lo cual carecemos de la herramientas y guardando el debido decoro hacia el margen de error que esto nos genera se puede concluir que mediante la ley 546 se toman acciones directas para salvaguardar el derecho a la vivienda de las personas afectadas por la conocida crisis del UPAC; son medidas que protegen al deudor con ocasión de crédito de vivienda por un lado contribuir al pago de la obligación o el pago de la obligación con la vivienda sin que esto implique la pérdida del derecho.

En la última reforma tributaria del año 2000 (L. 633/00, D.O., 44.275, 20 de diciembre de 2000) se toman medidas beneficiando el tema de vivienda; se exime de gravámenes a los movimientos financieros con vocación para vivienda; se destina un buen porcentaje del recaudo de los movimientos financieros a la reconstrucción del eje cafetero; en lo atinente a vivienda de interés social se devuelve el IVA en costos de construcción, se crea un nuevo subsidio familiar para familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, así otorgando incentivos tributarios al crédito y la construcción, apoyo a familias, más a esto o aquello puede distinguirse el hacerse cargo del desastre natural.

En 2001 se expide la ley 708 (44.632, 1 de diciembre de 2001) que inicia ordenando a todas las entidades del Estado el ceder los bienes fiscales al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana –INURBE- refiriéndose a bienes inmuebles con vocación para la construcción de vivienda de interés social, salvo excepciones como entidades con carácter financiero; también se ordena la transferencia de activos y recursos líquidos en cabeza de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial que serán entregados al INURBE y destinados prioritariamente a los subsidios de vivienda de interés social previstos en la misma ley. Estos subsidios pueden entregarse en crédito, en dinero, o incluso en terreno, cuya tarifa será elaborada por el gobierno nacional; esta cantidad se ve sujeta al principio de igualdad, es decir, los cobijados bajo un mismo decreto deberán recibir el mismo valor de subsidio sin importar el género de este. Por último la ley ordena ceder a sus ocupantes los bienes del Estado que hayan sido objeto de asentamientos ilegales siempre y cuando estén dentro de lo conocido como interés social y su ocupación no sea posterior al 30 de noviembre de 2001.

Como puede observarse, el objetivo de la anterior ley es generar recursos para llevar a cabo leyes anteriores como la 388 del 97 y el subsidio de vivienda; por otro lado se busca dar un uso social a los bienes fiscales que no están siendo utilizados.

Con la ley 820 de 2003 (D.O. 45.244, 10 de julio d3 2003) el congreso regula un tema muy importante en materia de vivienda que había sido dejado en manos de la antigua legislación civil; esto es, el tema del arriendo de vivienda urbana, se proponen algunas consideraciones como el canon de arrendamiento con un máximo de 1% del valor del bien con reajustes de acuerdo con indicadores nacionales con procedimientos bastante ventajosos para el ocupante; esta ley otorga circunstancias para que las personas que viven en arriendo puedan gozar de la dignidad jurídica predicada en las viviendas en Colombia.

En el mismo año se promulga una nueva ley (D.O. 45.415, 29 de diciembre de 2003) que intenta dar una protección a las cabezas de familia; esto es, que al único bien inmueble en cabeza de un padre o madre de familia se constituye en patrimonio familiar inembargable a favor de los hijos menores existentes o que estén por nacer, para esto se hace un registro en la oficina de instrumentos públicos, en términos generales es un protección que intenta dársele a la familia renovando la otorgada anteriormente.

En 2005 se realiza una nueva reforma (L. 973/05, D.O. 45.976 de 21 de julio de 2005) frente a la caja de compensación militar sobre todo en materia administrativa y modificando el quantum de sus recursos, se establecen subsidios hasta por 70 salarios mínimos, lo cual corresponde al 60% o 70% de una vivienda de interés social, viéndose así como un subsidio bastante ventajoso; por lo demás, son detalles que no vienen al caso.

Atendiendo al problema de la titularización en 2008 se expide la ley 1182 (D.O. 46.865, 8 de enero de 2008) que establece un proceso especial para el saneamiento que va dirigido a aquellos títulos que conllevan una falsa tradición siempre y cuando esta tradición irregular no sea producto de violencia, usurpación, desplazamiento forzado, narcotráfico y el eterno etcétera nacional. La ley no deja muy claro qué es la falsa tradición, si bien da a entender que existan una posesión pacífica y título registrado durante los últimos cinco años que correspondan a la falsa tradición; asumimos que debe referirse a una falta de identidad en los registros con los actos de voluntad de sus propietarios o sobre los actos de posesión, así mismo otorga un procedimiento ante la justicia ordinaria para llevar a cabo estos ajustes de títulos.

#### **Normativa revisada:**

- 1) La ley 61 de 1936
- 2) Decreto 1465 de 1953
- 3) Ley 74 de 1968
- 4) Ley 4° de 1976
- 5) Ley 9 de 1989
- 6) ley 49 de 1990
- 7) Ley 45 de 1990
- 8) Ley 2 de 1991
- 9) Ley 3 de 1991
- 10) Ley 31 de 1992
- 11) Ley 35 de 1993
- 12) decreto ley 663 de 1993
- 13) Ley 99 de 1993,
- 14) Ley 136 de 1994
- 15) Decreto 353 de 1994
- 16) Ley 258 de 1996
- 17) Ley 387 de 1997
- 18) Ley 400 de 1997
- 19) **Ley 388 de 1997**

- 20) Ley 495 de 1999
- 21) Ley 546 de 1999
- 22) Ley 511 de 1999
- 23) Ley 617 de 2000
- 24) Ley 633 de de 2000
- 25) Ley 708 de 2001
- 26) Ley 820 de 2003
- 27) Ley 861 de 2003
- 28) Ley 810 de 2003
- 29) Ley 902 de 2004
- 30) Ley 973 de 2005
- 31) Ley 1114 de 2006
- 32) Ley 1152 de 2007
- 33) Ley 1182 de 2008