

**LA CONCRECIÓN DEL DERECHO A VIVIENDA DIGNA.
CON UNA ILUSTRACIÓN EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN**

MANUELA MUÑOZ MURIEL

CARLOS EDUARDO ZULUAGA LÓPEZ

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE DERECHO

PREGRADO DE DERECHO

MEDELLÍN

2017

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
1. EL DERECHO A VIVIENDA DIGNA EN COLOMBIA.....	9
1.1 ANÁLISIS HISTÓRICO-NORMATIVO	10
1.1.1 Periodo comprendido entre la Constitución de 1886 y hasta antes del año 1991	12
1.1.2 Periodo comprendido entre 1991 hasta la fecha	18
1.2 ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL	27
1.2.1 Tratamiento jurisprudencial del derecho a vivienda digna como un derecho prestacional	27
1.2.2 Tratamiento jurisprudencial del derecho a vivienda digna como un derecho fundamental por conexidad.....	28
1.2.3 Tratamiento jurisprudencial del derecho a vivienda digna como un derecho fundamental.....	29
2. POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES DEL DERECHO A VIVIENDA DIGNA	32
2.1 APROXIMACIÓN AL DÉFICIT HABITACIONAL EN COLOMBIA.....	33
2.2 ACCIONES ESTATALES ANTE EL DÉFICIT HABITACIONAL.....	37
2.3 ACERCA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS.....	39
2.3.1 Fortalecimiento de la cultura del ahorro	39
2.3.2 Subsidios a tasas de interés	43
2.3.3 Subsidios familiares de vivienda	47
2.3.3.1 Subsidios parciales del valor de la vivienda.	49
2.3.3.2 Subsidios totales de la vivienda en especie.....	51
3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN MEDELLÍN	54
3.1 NORMATIVIDAD LOCAL.....	55

3.2 ACERCA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS.....	57
3.2.1 Subsidios para compra de vivienda nueva	58
3.2.2 Subsidios para compra de vivienda usada	60
3.2.3 Subsidios para construcción en sitio propio.....	61
3.2.4 Subsidios para el mejoramiento de vivienda propia	63
3.2.5 Subsidios para el pago del canon de arrendamiento	64
CONCLUSIONES	69
REFERENCIAS.....	73
ANEXOS	80

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Atributos de una vivienda adecuada	21
Tabla 2. Déficit nacional de vivienda 1993	35
Tabla 3. Déficit nacional de vivienda 2005	35
Tabla 4. Déficit nacional de vivienda 2010	35
Tabla 5. Déficit nacional de vivienda 2014	36
Tabla 6. Programas actuales de vivienda a nivel nacional.....	53
Tabla 7. Tipos de subsidios vigentes a nivel municipal	56
Tabla 8. Modalidades de subsidio vigentes a nivel municipal.....	67

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Ventas nacionales de vivienda de interés prioritario (2010-2016)	44
Gráfica 2. Ventas nacionales de vivienda de interés social (2010-2016)	45
Gráfica 3. Subsidios de vivienda asignados en el nivel nacional (1991-2015)	50

LISTA DE ANEXOS

Anexo A. Decretos de subsidios a la tasa de interés.....	80
Anexo B. subsidios de vivienda según el tipo de población.....	84
Anexo C. subsidios de vivienda asignados a nivel nacional (1991-2005).....	86

INTRODUCCIÓN

El derecho a vivienda digna en Colombia ha sido desarrollado en la normatividad y en la jurisprudencia de forma disímil, es por esto que es objeto de estudio del presente trabajo el análisis del proceso que ha tenido este derecho. Para esto dividiremos la investigación en tres capítulos: un primer capítulo que se denomina *El derecho a vivienda digna en Colombia*, un segundo capítulo que trata de las *Políticas públicas nacionales del derecho a vivienda digna* y un tercer capítulo que aborda el tema de las *Políticas públicas de vivienda en Medellín*.

En el primer capítulo se analizará el desarrollo histórico y normativo que ha tenido el derecho a vivienda digna en nuestro país, a través de una línea del tiempo que parte de la Constitución Política de 1886 hasta la Constitución Política de 1991, y de la última hasta la actualidad. En la historia de la formulación e implementación del derecho a vivienda digna se pueden identificar tres etapas i) la formulación como derecho constitucional, ii) el reconocimiento de derecho constitucional de rango prestacional y iii) la consagración de derecho constitucional de rango fundamental según las condiciones particulares del caso.

Las anteriores etapas no solo han obedecido a los cambios en las condiciones económicas y sociales, sino a la forma de su comprensión por parte del Derecho constitucional y de las instituciones estatales. Se ha verificado un cambio en las mentalidades políticas y jurídicas que se ha concretado en la formulación e implementación de estrategias para atender las necesidades habitacionales de la población colombiana. Es por esto que en el segundo capítulo se expondrán las políticas públicas que, en nivel nacional, han sido implementadas para llevar a cabo el desarrollo y cumplimiento de este derecho. En este sentido se tendrán en cuenta la Constitución, las normas y los lineamientos jurisprudenciales que establecen los parámetros y las directrices para

la creación de las políticas públicas, las entidades encargadas y la regulación referente al tema. Además se expondrán los tipos de subsidios de vivienda otorgados por el gobierno nacional, los cuales incluyen desde el fortalecimiento de la cultura del ahorro hasta la entrega de unidades habitacionales gratuitas, pasando por diversas formas de apoyo al crédito o el otorgamiento de subsidios en especie, entre otros. Siempre teniendo como trasfondo algunos datos básicos sobre el déficit de vivienda nuestro país, se examinan los mecanismos de promoción del derecho, no sólo en el nivel nacional sino en las entidades regionales, las cuales son corresponsables para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos a través de programas específicos.

Después de la visión general de los recursos desplegados en el nivel nacional, en el tercer capítulo se estudian algunas de las política específicas que, en un periodo determinado, se han verificado en el municipio de Medellín. Es así que se hace referencia, además de la normatividad local, al Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (en adelante: ISVIMED) que es el organismo encargado de gerenciar la vivienda de interés social en el Municipio y los subsidios de vivienda, sus modalidades y sus exigencias.

A partir de lo anterior, el presente trabajo preliminar de investigación pretende mostrar el esquema general de desarrollo del tratamiento normativo e institucional en el proceso de concreción del derecho constitucional a vivienda digna. Se propone, por tanto, la comprensión de la evolución de la consagración normativa en sus diferentes niveles, mediante una adecuada periodización del desarrollo histórico; la inclusión dentro del estudio jurídico de las diversas formas de realización de un postulado constitucional y, en la medida de lo que sea razonable para un trabajo de indagación del pregrado en Derecho, iniciar una evaluación del nivel de efectividad de las estrategias públicas examinadas.

1. EL DERECHO A VIVIENDA DIGNA EN COLOMBIA

Para el desarrollo de este capítulo, se hizo un estudio en dos momentos, el primero destinado al análisis histórico - normativo del derecho a vivienda digna, el cual a su vez se dividió por su importancia y comprensión en dos fases: un periodo comprendido desde la Constitución de 1886 hasta la Constitución de 1991 y un segundo periodo entre la Constitución de 1991 hasta la actualidad. El segundo momento da cuenta del desarrollo y análisis jurisprudencial del derecho a vivienda digna, explicado en tres fases: como derecho meramente prestacional, como un derecho constitucional de rango fundamental por conexidad y, finalmente, su rango de derecho como fundamental.



PH: Wolfgang Sterneck. Ciudad Bolívar, Bogotá. Tomada 2011.

1.1 ANÁLISIS HISTÓRICO-NORMATIVO

Con el fin de analizar el desarrollo histórico y normativo que ha tenido el derecho a vivienda digna en Colombia, se comenzará por definir el concepto general del mentado derecho para abordar luego el tratamiento que de este ha hecho la jurisprudencia constitucional y la normatividad nacional y local.

Para el efecto se hará una remisión a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), ya que, si bien esta no define de forma expresa el derecho a vivienda digna, al contemplar el derecho al nivel de vida adecuado en su artículo 25.1, sí establece que el mismo comprende, entre otros aspectos, *la vivienda*, con lo que se concluye que esta es reconocida como indispensable para que la persona tenga un nivel de vida adecuado, es decir, que permite la garantía de otros derechos. En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (ONU, 1996), en su artículo 11 contempla el término “*vivienda adecuada*”, al establecer que toda persona tiene derecho a ella, por lo que, tanto de lo indicado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos como de lo preceptuado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, se deduce que la vivienda digna hace referencia a aquella que permite mejorar las condiciones de vida de la persona, aunado éste a otros derechos humanos y a otros de rango económico, social y cultural.

Estas concepciones “amplias” del derecho a vivienda digna, así como el abismo entre las mismas y la situación reinante en muchas regiones del mundo, motivaron la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991), que se ocupa de realizar pronunciamientos sobre el derecho a vivienda digna indicando por este un “derecho humano” que “tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y

culturales”, resaltando de dicho texto las siguientes características que permiten definir este derecho:

El derecho a una vivienda digna *se aplica a todos*, o lo que es lo mismo, es un derecho que no admite ninguna forma de discriminación.

El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, sino que *debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad* en algún lugar que así lo garantice.

El derecho a la vivienda *está vinculado por entero a otros derechos humanos* y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

A su vez, este derecho no sólo contempla la estabilidad desde su concepción técnica, sino que conlleva otras condiciones de *seguridad jurídica de la tenencia* que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas; la *generación de gastos soportables* para quienes la habiten; *contener ciertos servicios indispensables* para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición; así como la habitabilidad en el sentido de poder ofrecer *espacio adecuado a sus ocupantes y estar ubicada en un lugar asequible* que permita tener acceso de empleo, servicios de salud, entre otros.

Todo lo anterior permitiendo de forma adecuada *la expresión de la identidad cultural y la diversidad*, con lo que este derecho no puede considerarse aisladamente de los demás derechos que figuran en los Pactos Internacionales y otros instrumentos internacionales aplicables. (cursiva textual)

En el mismo sentido, y a efectos de la definición del concepto del derecho a vivienda digna, la Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia, “*que el concepto de vivienda comprende la posibilidad de contar con un lugar; propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad con el fin de satisfacer su proyecto de vida*”¹. Cabe resaltar que en cuanto a la posibilidad de contar con un lugar, propio o ajeno, la Corte Constitucional en la Sentencia T 894 de 2005 manifiesta que el derecho a la vivienda digna no incluye solamente el derecho a la propiedad o dominio sobre un bien inmueble, sino que dicho derecho también implica otras formas de tenencia o de acceder a un lugar donde una persona pueda desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad.

Con lo indicado puede concluirse que el concepto del derecho a la vivienda digna hace relación a un *sitio de habitación que garantice el bienestar y la efectividad de los demás derechos de la persona*. Con esta definición inicial se pasará a analizar el tratamiento que normativamente se ha hecho a este derecho y sus diferentes alcances en dos momentos históricos: 1) periodo comprendido entre la Constitución de 1886 y hasta antes del año 1991; 2) periodo comprendido desde el año 1991 hasta hoy.

1.1.1 Periodo comprendido entre la Constitución de 1886 y hasta antes del año 1991

En la normatividad colombiana, el estudio del derecho a la vivienda digna debe partir de la Constitución de 1886, la cual no contempló esta garantía de forma expresa, sino que se limitó a hacer mención al derecho a la propiedad de manera general y a la propiedad de inmuebles de forma

¹ Sentencia T 938A de 2014.

específica. La Carta de 1886 obvió incluir cualquier tipo de reflexión sobre las condiciones dignas que debe reunir una vivienda. Así, bajo este mandato constitucional, la regulación se centró en asegurar que el derecho a la propiedad no fuera alterado y dejó de lado la tarea de establecer obligaciones a cargo del Estado para garantizar que la población tuviese acceso a la vivienda, y menos aún, a la vivienda digna. Igualmente esta Carta estableció como condición para ejercer el derecho al voto o ser elegido, el ostentar la condición de propietario² con lo que se insiste en que esta Constitución no se ocupó de contemplar el derecho a la vivienda digna como una obligación estatal o un derecho de los particulares, el avance gradual en las garantías de dicho derecho se dio en normatividad posterior.

Con posterioridad a la Constitución de 1886, fue expedida la Ley 46 de 1918 “salubridad pública e higiene habitacional”, la cual ha sido referenciada como el primer instrumento jurídico en el que el Estado colombiano evidenció su interés en atender problemas habitacionales, estableciendo, entre otras disposiciones, la obligación de los municipios de invertir una proporción de sus rentas hacia la construcción de viviendas higiénicas –destinadas para la clase obrera o proletaria– y la de generar recursos para su implementación en la ciudad de Bogotá (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014, p. 26). Bajo esta consagración, la principal finalidad perseguida estaba relacionada con la salubridad pública y con temas como los sistemas de acueducto y alcantarillado con que debían contar las unidades habitacionales, es decir, se empezaron a vislumbrar requisitos o condiciones técnicas que debían reunir las edificaciones para considerarse como viviendas dignas, pero sin reconocer de manera expresa este derecho a favor

² Artículo 94.- Para ser Senador se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano no suspenso, tener más de treinta años de edad y disfrutar de mil doscientos pesos, por lo menos, de renta anual, como rendimiento de propiedades o fruto de honrada ocupación.

Artículo 173.- Los ciudadanos que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos, votarán para Electores y elegirán directamente Representantes.

de toda la población, ni indicar obligaciones específicas a cargo del Estado en relación con la misma, salvo las relacionadas con el sistema de acueducto y alcantarillado, es decir, que esta ley estuvo enmarcada más en temas de salubridad pública, que en los derechos individuales de los posibles propietarios.

Catorce años después, mediante el Decreto 211 de 1932, se creó el Banco Central Hipotecario (en adelante BCH)³, con el objetivo de hacer operaciones hipotecarias de amortización gradual a plazos no mayores a 10 años (Patiño Roselli, 1981, p. 451), asignando créditos de este tipo y, adicionalmente, construyendo urbanizaciones que posteriormente vendía a personas naturales. Sin embargo, como se verá a lo largo del desarrollo del presente capítulo, esta institución financiera no alcanzó los objetivos planteados por las razones que en su momento se indicarán.

En el año 1936, nuevamente mediante la vía de una norma de rango constitucional, el Acto Legislativo no. 1 del 5 de agosto de 1936 reiteró en su artículo 10 que “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título” e introdujo un cambio significativo al indicar que “la propiedad es una función social que implica obligaciones”, con lo que se autorizó la expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa, por motivos de utilidad pública o de interés social. Para este momento la política de vivienda se concentró en la construcción de casas para obreros y granjas familiares para los campesinos. En los dos casos se le autorizó a los municipios a entregar un auxilio del 20% al 25% del valor de la vivienda, una cuota inicial del 10%, además de subsidios a la tasa de interés. Sin embargo esta política de vivienda no cobija a toda la población pues tenía como objeto la que definió como proletaria, obrera, trabajadora, campesina (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014, p. 26).

³ Si bien antes existieron otras entidades que tenían a su cargo créditos hipotecarios, como es el caso del Banco Agrícola Hipotecario, el Hipotecario de Bogotá y el Hipotecario de Colombia (1926 a 1928), estos se fondeaban con recursos del exterior y con la crisis internacional de 1929, se cerró esta fuente de fondos y los bancos mencionados entraron en situación de insolvencia, y el Gobierno tomó medidas de salvamento. (Urrutia y Namen, 2012, p. 284)

Luego, en el año 1939 se toma una decisión trascendental en Colombia: mediante el Decreto Ley 200, se creará el Instituto de Crédito Territorial (en adelante ICT), como una entidad enfocada hacia la construcción y financiación de la vivienda en el sector rural, pero buscando a su vez contribuir en la solución del déficit de vivienda⁴ de los estratos más bajos del sector urbano, incursionando de manera creciente sobre este último punto a partir de 1942. Con la entrada en funcionamiento del ICT se avanzó en la regulación del crédito de vivienda, se fomentó la constitución de bancos de materiales de construcción, se desarrollaron los primeros barrios obreros modelo y se comenzó a hablar de los equipamientos urbanos de estos nuevos barrios (Urrutia y Namen, 2012, p. 287), con lo que, puede afirmarse que la intervención del ICT tuvo un impacto en la solución de las necesidades de vivienda del sector menos favorecido de la sociedad, aunque finalmente no obtuvo los resultados esperados, pues su política de subsidios lo hacía dependiente de los escasos recursos del presupuesto nacional (Urrutia y Namen, 2012, p. 288). De igual forma se insiste en que, para la fecha, la intervención en el tema de vivienda continuaba sin el reconocimiento constitucional de este derecho y sin la especificidad de que la misma fuera “digna”.

Durante esta primera fase puede enunciarse igualmente la creación de la Caja de Vivienda Militar mediante la Ley 87 de 1947, que tenía como finalidad esencial, según el artículo segundo, proveer a los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y al personal de empleados civiles de carácter permanente del ramo de Guerra de habitaciones higiénicas, cómodas y económicas⁵,

⁴ Hace referencia a hogares que habitan en viviendas particulares que presentan carencias habitacionales tanto por déficit cuantitativo como cualitativo y por tanto requieren una nueva vivienda o mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven.

⁵ En el año 1994, la Entidad pasó a ser una Empresa Industrial y Comercial del Estado y su denominación cambió a Caja Promotora de Vivienda Militar. En el año 2005 agregó a su objeto la naturaleza financiera y empezó a ser vigilada por la Superintendencia Bancaria, además, su denominación cambió a Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía y finalmente durante el 2014 se trabajó en el proceso de renovación y revitalización de imagen que llevó a que, en enero de 2015, se adoptara la marca Caja Honor para esta Caja Promotora de Vivienda.

así, esta se ocupó de temas relacionados con vivienda, pero de forma sectorizada, es decir, para una población específica.

En el contexto del derecho internacional, en 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en el numeral 1 del artículo 25 sostiene, como ya se indicó en la primera parte de este escrito, que “todas las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado en el cual se les asegure la posibilidad de acceder a una vivienda, a la salud, a una alimentación integral, al vestido y la asistencia médica, entre otras contingencias, **que garanticen una subsistencia en condiciones dignas**” (Negrillas fuera del texto).

Igualmente, como lo expone el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2014), en su libro *Colombia: Cien años de políticas habitacionales*, durante los años 1942 a 1965 los modelos conceptuales que sustentaron la política de vivienda se caracterizaron principalmente por consolidar la intervención del Estado en la operación de las principales variables de la oferta y la demanda en el mercado de vivienda; se ampliaron los recursos fiscales asignados al ICT y al BCH; se dejaron de llamar obreros y campesinos a los potenciales beneficiarios; se intentó profundizar la participación de los departamentos y municipios estableciendo a su cargo funciones de coordinación de la política de vivienda; se amplió el universo de programas de política de vivienda, incluyendo, además de la adquisición de vivienda nueva, la financiación para compra de lotes, construcción de vivienda, reparación y reconstrucción, liberación de hipoteca y otras deudas; y se incluyó el inquilinato⁶ como solución de vivienda.

⁶ Entiéndase como tal la forma de alojamiento o vivienda colectiva en la cual varios grupos familiares comparten una casa.

Otra de las entidades creadas en este periodo en relación con la materia, fue el Fondo Nacional del Ahorro (en adelante FNA), creado a través del Decreto Extraordinario 3118 de 1968, como establecimiento público vinculado al Ministerio de Desarrollo Económico y que contemplaba entre sus objetivos “contribuir a la solución del problema de vivienda de los servidores del Estado” a través de la promoción del ahorro de los trabajadores del sector público captando las cesantías de los empleados oficiales constituyéndose estas en fuente de financiación de vivienda. De igual forma debe tenerse en cuenta que para dicha fecha la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero también estaba autorizada para efectuar créditos para vivienda rural, pero ese programa nunca fue una proporción importante en su cartera (Urrutia y Namen, 2012, p. 289).

Por último, durante esta primera fase, cabe enunciar otra herramienta interesante en materia de vivienda, que se dio en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), quien ofreció en su campaña un programa masivo de vivienda popular sin cuota inicial, con lo que en su periodo de gobierno se multiplicó la actividad del ICT y se aumentó la demanda de vivienda popular. Esta decisión se basó en la determinación de que la demanda de crédito de vivienda provenía de los estratos más bajos y que esta estaba limitada por la dificultad de las familias para acumular la cuota inicial para acceder al crédito, sin embargo, dicho Instituto sufrió graves consecuencias en su cartera debido a la inexistencia de cuota inicial que hizo difícil el pago de las cuotas mensuales. (Urrutia y Namen, 2012, p. 290).

Con todo puede decirse entonces que durante esta primera etapa:

- No existía una regulación constitucional o legislativa que indicara de forma expresa el derecho a la vivienda, ni existían apreciaciones sobre la condición de que esta debiera ser digna.

- Pese a lo anterior, sí funcionaron diversas entidades cuyos objetivos estaban relacionados con el tema de vivienda, muchas de estas limitadas a sectores específicos de la población.
- Por lo anterior, este sistema fue insuficiente para atender las necesidades de la población de escasos recursos en materia de vivienda, pues en la mayoría de los casos, exigían el concepto de ahorro para poder adquirir dicho derecho y limitaba el acceso a determinados sectores, con lo que se hacía imperativo modificar el sistema, buscando ajustarlo a las realidades del país.

1.1.2 Periodo comprendido entre 1991 hasta la fecha

Del segundo momento histórico en relación con el tema de vivienda, algunos autores (Rodríguez, 2013; Santana Londoño, Vásquez Santamaría y Jaramillo de los Ríos, 2012) afirman que éste comienza con la Constitución de 1991⁷, sin embargo, puede precisarse que los cambios estructurales en la materia comienzan en enero de 1991 con la promulgación de la Ley 3, por la cual “se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, y se reforma el Instituto de Crédito Territorial”, en respuesta a las dificultades ya indicadas.

A partir de la entrada en vigencia de dicha ley, el ICT se convirtió en el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (en adelante INURBE), con el que se pretendía que el sistema de vivienda funcionara como un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades

⁷ Esta afirmación debido a la consagración del artículo 51 en la Constitución Política de 1991, en los términos en los que se indicará más adelante.

que lo integraban, y con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social.

Se le asignó al INURBE el objeto de fomentar las soluciones de vivienda de interés social (artículo 11) y dentro de sus funciones (que fueron definidas en el artículo 12 de la mencionada norma), coordinar sus actividades con las entidades del sistema, administrar los recursos nacionales del subsidio familiar de vivienda, otorgar créditos, fomentar las organizaciones populares de vivienda y prestarles asistencia técnica. También debía investigar y desarrollar metodologías y tecnologías apropiadas para la ejecución de los programas de vivienda de interés social.

Con el naciente INURBE se contempló el subsidio a la demanda, consistente en aportes a familias de bajos ingresos, lo que les permitía obtener vivienda nueva que podía ser construida por el sector privado siendo financiada por el sistema bancario.

Sin embargo, estas finalidades no hubieran sido concretadas si no se hubiese expedido la Constitución de 1991, que en su artículo 51 contempló el derecho a la vivienda digna en los siguientes términos⁸:

Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

⁸ El análisis detallado de la interpretación y aplicación jurisprudencial que se le ha dado a este derecho, será realizado en un numeral subsiguiente del presente trabajo.

Este reconocimiento que la Carta le otorga al derecho a la vivienda obedece a múltiples situaciones nacionales o internacionales como se pasará a indicar.

En las diferentes discusiones contenidas en las gacetas constitucionales, se da cuenta del hecho de que el actual reconocimiento del derecho a vivienda digna obedeció a que i) el Estado Social de nuestros días se impone, como meta gubernativa, la creación de condiciones razonables de vida que tienden a asegurar al individuo el derecho a una vida digna *en lo material* y en lo espiritual (Congreso de la República, 1991a); ii) el proceso de urbanización del país había multiplicado los problemas de marginalidad social reflejados en los tugurios, el hacinamiento y las rancherías⁹ –en las ciudades y los campos–, carentes de servicios básicos y de condiciones adecuadas para el desenvolvimiento de una vida decorosa (Congreso de la República, 1991b).

Igualmente este contenido constitucional por un lado acusa la influencia de la Constitución Española¹⁰ que en su artículo 47 establece que "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos". Por otro lado responde a los lineamientos o mandatos del Derecho Internacional que para el momento se habían ocupado de reiterar la importancia del derecho a la vivienda y la trascendencia en su entendimiento, no como un simple sitio donde habitar, sino como un espacio en donde las personas puedan realizar su plan

⁹Se debe entender tugurios, hacinamientos y rancherías, como aquellos sitios que no cumplen con las condiciones mínimas de habitabilidad y además están construidas precariamente y sin cumplir con los requisitos legales.

¹⁰Esta norma a su vez tuvo como antecedente inspirador al artículo 65 de la Constitución Portuguesa que expone: "Todos tendrán derecho, para sí y para su familia, a una vivienda de dimensión adecuada, en condiciones de higiene y comodidad, y que preserve la intimidad personal y familiar."

de vida, tal y como lo estableció la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25, párrafo 1 y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1976 en su artículo 11.1.

En igual sentido, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (ONU, 1986), en el numeral 1 del artículo 8 señala que:

Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales.

El mandato constitucional que venimos comentando buscaba ser entendido en el marco de la Observación General No. 4 (1991) para los derechos humanos en relación con el derecho a una vivienda adecuada, en el cual subrayó una serie de atributos que hay que tener en cuenta al establecer si determinadas formas de vivienda se pueden considerar adecuadas. Estos atributos serán descritos brevemente en la tabla 1.

Tabla 1. Atributos de una vivienda adecuada

Atributos	Aspectos que incluye
Seguridad de la tenencia	<p>Se divide en dos ejes centrales:</p> <p>El derecho al reconocimiento jurídico según las formas de tenencia de la vivienda.</p> <p>El derecho a la protección legal de la vivienda, es decir la protección por parte del Estado a quienes ocupan los inmuebles.</p>

Disponibilidad de servicios, materiales, facilidad e infraestructuras	Tener acceso a los diferentes servicios: agua potable, alcantarillado, electricidad, recolección de basuras, aseo y servicios de emergencia.
Gastos soportables	Es decir que las cargas económicas de la vivienda no afecten otras necesidades del hogar.
Habitabilidad	El lugar habitado debe cumplir los requisitos mínimos de higiene, calidad e infraestructura.
Adecuada localización	La localización de la vivienda debe brindar la oportunidad del acceso a salud, empleo, estudio y recreo.
Adecuación cultural	Se refiere a que se garanticen las identidades culturales de los habitantes, es decir protección a la diversidad cultural.
Asequibilidad de la vivienda	Garantizar a las poblaciones más necesitadas el acceso a los recursos para obtener la tenencia de una vivienda.

Pese a los propósitos trazados por el Estado –propósitos de inspiración constitucional que se reflejaban además en lo legislativo– para la época no lograban aún una realización satisfactoria y había una gran carencia en materia de vivienda. Por lo cual, durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) se pretendieron bajar las tasas de interés de préstamos de vivienda de la banca, por lo que el BCH ofreció comprar cartera hipotecaria para prestarla a menores tasas que el promedio del mercado, con el resultado negativo de que le vendieron las deudas más riesgosas, lo que aumentó la cartera de dudoso recaudo del Banco, fenómeno que incidió en su posterior quiebra (Urrutia y Namen, 2012, p. 290).

En este escenario se expidió la Ley 388 de 1997 “estructuración para las políticas de vivienda”, que modificó la Ley 9 de 1989 “de planes de desarrollo municipal”, y la Ley 3 de 1991 “crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y se establece el subsidio familiar de vivienda”, la cual puso a disposición de los operadores institucionales nacionales y locales, un

conjunto de instrumentos de gestión urbana que han tenido, hasta la fecha, un impacto importante en la gestión habitacional (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014, p. 42). Esta ley tuvo un gran acierto al definir el concepto de vivienda de interés social como “aquella que se desarrolle para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos”, pero obviando indicar el tipo y valor máximo al que podía ascender la misma, cuestión que le encargó, en el artículo 91 de la norma, al Gobierno Nacional quien, finalmente, lo establecerá en cada Plan Nacional de Desarrollo teniendo en cuenta las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

En este contexto, y para el año de 1998, se presentaron aumentos exagerados en las tasas de interés y se incrementó el número de deudores hipotecarios morosos, seguidamente en 1999 la economía cayó de manera dramática y el sistema UPAC o “sistema de unidad de poder adquisitivo constante”¹¹, en el que se había soportado la financiación de la vivienda durante 27 años, hizo crisis y fue finalmente extinguido luego de diferentes fallos judiciales (Rodríguez, 2013, p. 112), en procura de reducir las cuotas de amortización de los deudores y lograr salvar sus viviendas, lo que llevó al Gobierno a decretar la emergencia económica y se vio en la obligación de subsidiar a los deudores.

¹¹ En el gobierno de Misael Pastrana se estableció por decreto que se manejaría un sistema nuevo para la reactivación de la economía, un sistema de crédito que no fuera afectado por las variaciones en el poder adquisitivo, es decir, por las variaciones de frente a la inflación; es así como nace el UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante) que pretendía proteger la inversión, cubrir la inflación e incentivar el crédito, favoreciendo todo esto al sector de la construcción y al financiero, ya que se generaría demanda de créditos para la compra de viviendas. Mora Cuartas, A.M. (2010). El UPAC y la UVR: aspectos generales sobre el origen y desarrollo del crédito hipotecario en Colombia. *Revista MBA EAFIT*, 12-27.

Este fenómeno conllevó la generación de un nuevo sistema de financiación denominado UVR o “sistema de financiación basado en el valor real”, creado mediante la Ley 546 de 1999, sistema que finalmente tampoco funcionó, en especial en relación con la población de menores recursos dadas las dinámicas sociales y económicas del país (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014, p. 23), por lo que nuevamente, en el año 2000, fue necesario replantear el tratamiento al sistema de vivienda, y en especial de la vivienda de interés social, a través de la expedición del Decreto 2620¹² de dicho año, por medio del cual se reglamentó el subsidio familiar de vivienda para áreas urbanas.

Las situaciones que arriba se señalaron, es decir, los aumentos exagerados en las tasas de interés, el incremento del número de deudores hipotecarios morosos, la caída dramática de la economía y del sistema UPAC; sumadas a otras particularidades de tipo administrativo, como la negligencia por parte del INURBE en la gestión y manejo de los recursos destinados al pago de vivienda de interés social –que fueron colocados en títulos de alto riesgo en el mercado financiero sin exigir las garantías suficientes para su recuperación (Redacción Nación, 1997)– el incumplimiento de las metas fijadas en materia de adjudicación y, sobre todo, de pago de subsidios a los sectores más desprotegidos del país así como el incumplimiento en el número de subsidios con destino a familias con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos legales, entre otras; llevaron a que mediante el Decreto 554 de 2003 se “suprimiera el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, y se ordena su liquidación” y a que mediante el Decreto 555 de la misma fecha, se creara el Fondo Nacional de Vivienda (en adelante FONVIVIENDA), como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, sometido a las

¹² Derogado por el Decreto 975 de 2004.

normas presupuestales y fiscales del orden nacional y adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial¹³.

FONVIVIENDA tenía por objeto, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto que le dio vida, 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.

Puede afirmarse que todas estas medidas legislativas, ocurridas desde 1991, buscaban hacer efectiva la consagración expresa que la Constitución hizo sobre el derecho a la vivienda, en el artículo 51, ya citado, según el cual i) todos los colombianos tenemos derecho a una vivienda digna, ii) el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, iii) es su deber promover planes de vivienda de interés social, iv) deberá promover sistemas de financiación a largo plazo y v) crear formas asociativas de ejecución de programas de vivienda. Sin embargo, ha sido vía jurisprudencial que se le han dado diferentes alcances al derecho reconocido constitucionalmente.

Antes de pasar al análisis jurisprudencial del derecho que nos corresponde, es necesario y pertinente dejar claro el estado actual de las características de la vivienda de interés social, recordando que es en el Plan de Desarrollo Nacional donde se establece el tipo y precio máximo de las viviendas, teniendo en cuenta, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los

¹³ Este Ministerio surge en el año 2002 mediante la fusión entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Vivienda.

programas de vivienda, esto según el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 “estructuración para las políticas de vivienda”.

En la actualidad la Vivienda de Interés Social en adelante (VIS) se encuentra definida en el artículo 90 de la Ley 1753 de 2015 “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”¹⁴, el cual establece que es una unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv). En cuanto a la Vivienda de Interés Prioritario en adelante (VIP), este mismo artículo señala que es un tipo de vivienda cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smmlv). Para el tratamiento de renovación urbana se podrán definir programas y/o proyectos con un precio superior a ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smmlv) sin exceder ciento setenta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (175 smmlv). La vivienda de interés prioritario podrá tener un precio superior a los setenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (70 smmlv), sin que este exceda los cien salarios mínimos mensuales legales vigentes (100 smmlv).

Por otra parte, el Decreto 2060 de 2004 “normas mínimas para vivienda de interés social urbana” regulaba las áreas de construcción de este tipo de viviendas, el cual en su artículo 1 estableció 35 m² como área mínima, pero dicho Decreto fue derogado y hoy en día no existe norma alguna que regule estas áreas de construcción, es entonces labor de cada ente territorial definir dichas áreas en su plan de ordenamiento territorial.

¹⁴ Modificado por el artículo 33 de la Ley 1796 de 2016.

1.2 ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Una vez visto todo el desarrollo legislativo que ha tenido el derecho a la vivienda digna en Colombia luego de su reconocimiento constitucional, debe hacerse referencia al tratamiento jurisprudencial que ha recibido. Dicho desarrollo jurisprudencial se describirá en tres momentos: 1) un periodo inicial en el que fue tratado como un derecho meramente prestacional, 2) un momento posterior en el que el derecho en estudio pasa a ser reconocido como un derecho constitucional de rango fundamental por conexidad y 3) una etapa de decisiones más recientes en las que se trata como un derecho fundamental sin ningún otro condicionante, como se pasa a indicar cuando la Corte Constitucional señala que las diferencias a la hora de definir la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna responden al hecho de que su configuración positiva es compleja, pues contempla diversas hipótesis que, por lo mismo, exigen tratamientos jurídicos distintos (Corte Constitucional, 2001).

1.2.1 Tratamiento jurisprudencial del derecho a vivienda digna como un derecho prestacional

En los primeros análisis que realizó la Corte Constitucional del derecho establecido en el artículo 51 de la Constitución Política Colombiana, lo consideró como de naturaleza meramente prestacional, razón por la cual, bajo dicho desarrollo el derecho a vivienda digna no tenía el carácter fundamental por lo que no podía protegerse por medio de la acción de tutela (Corte Constitucional, 2011a).

La anterior postura se sustentaba en la indeterminación de dicho derecho, dado que la Corte consideró que, para su efectivo cumplimiento, se requeriría de un desarrollo legal y de la implementación de ciertas políticas (Corte Constitucional, 2011b) dirigidas a obtener los medios

para su materialización por lo que, la efectiva realización del derecho a vivienda digna dependía de la disponibilidad de recursos del Estado y de la reglamentación que el órgano legislativo determinara para su reclamación¹⁵ e implicaba igualmente, para su goce efectivo, la contribución no solo del Estado sino también de los asociados.

En igual sentido, la Corte Constitucional, desde sus primeros pronunciamientos, negó la iusfundamentalidad del derecho a la vivienda digna, como ocurrió con los demás derechos económicos, sociales y culturales, al considerar que como se trataba de un derecho de carácter prestacional, “su contenido debía ser precisado, en forma programática, por los poderes democráticamente constituidos para tal fin, de conformidad con las condiciones jurídico materiales del momento”¹⁶.

1.2.2 Tratamiento jurisprudencial del derecho a vivienda digna como un derecho fundamental por conexidad

Luego de restringir el tratamiento del derecho a vivienda digna a un contenido meramente prestacional, la Corte Constitucional se acogió la postura de la *conexidad* con la intención de proteger de manera efectiva aquellas garantías que pudieran resultar conculcadas por causa de la vulneración del derecho a la vivienda digna. En virtud de esta tesis, aunque el derecho comporte una naturaleza prestacional, cuando su desconocimiento ponga en peligro los derechos

¹⁵ En este sentido también se pueden consultar las Sentencias T 423 de 1992; T 495 de 1995a; T 363 de 2004; T 499 de 1995b.

¹⁶ A este respecto, se pueden consultar la Sentencia T 251 de 1995; T 258 de 1997 y T 203 de 1999, entre otras, donde la Corte negó el amparo del derecho a la vivienda digna por considerar que los accionantes que reclamaban tal pretensión no cumplían con los requisitos para acceder a una solución habitacional según la reglamentación de los programas nacionales y locales que se desarrollaban en ese entonces. Así mismo, la Corte se abstuvo de intervenir en dichos proyectos a pesar de los problemas que se habían presentado en la ejecución de algunos de ellos por considerar que el derecho a la vivienda digna no gozaba del amparo prevalente de la tutela por ser de inferior jerarquía.

reconocidos por la Carta como fundamentales, se torna procedente el amparo por medio de la acción constitucional¹⁷.

Este nuevo tratamiento de derecho fundamental por conexidad comenzó luego de que la Corte, al realizar un análisis del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (entre otros instrumentos internacionales, en conjunto con el artículo 51 superior) decidiera moderar la tesis que venía sosteniendo frente al derecho a vivienda digna, e indicó que, la relación entre éste y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales era evidente; o dicho de otra forma, consideró que, un derecho, como el de la vivienda digna, por más que tuviera un carácter prestacional, es exigible a través de la acción de tutela, cuando su desconocimiento comprometa derechos consagrados en la Carta como fundamentales, tales como el derecho a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal y al mínimo vital, por mencionar algunos (Corte Constitucional, 2008; 2010a; 2011b).

Justamente, en la misma línea, en Sentencia T 585 de 2008, la Corte definió los eventos en los cuales se puede hacer exigible el derecho a la vivienda digna por medio del ejercicio de la acción de tutela, concluyendo que ello es procedente cuando dicha autoridad encuentre que la protección constitucional resulta necesaria de cara a las circunstancias de debilidad manifiesta en las que se encuentran sujetos que en razón de sus condiciones físicas, mentales o económicas.

1.2.3 Tratamiento jurisprudencial del derecho a vivienda digna como un derecho fundamental

La Corte Constitucional en su desarrollo doctrinario advirtió como “artificiosa” la exigencia de conexidad respecto de derechos fundamentales como presupuesto para amparar por

¹⁷ Ver además la Sentencias T 509 de 2010 y la Sentencia T 675 de 2011b.

vía de tutela un derecho de contenido prestacional, como el derecho a la Vivienda Digna (Corte Constitucional 2007; 2010b). Así mismo consideró que todos los derechos, unos más que otros, contienen una connotación prestacional evidente, y porque restarle el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, de paso, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos, que hacen parte del bloque de constitucionalidad, mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial, que hoy resulta en desuso así sea explicable desde una perspectiva histórica (Corte Constitucional, 2007).

En el mismo orden de ideas, indicó que la implementación práctica de los derechos constitucionales fundamentales siempre dependerá de una mayor o menor erogación presupuestaria, de forma tal, que despojar a los derechos prestacionales –como el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, al acceso al agua potable entre otros- de su carácter de derechos fundamentales resultaría no solo confuso sino contradictorio (Corte Constitucional, 2011c). Finalmente concluyó, indicando el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna, que:

No es necesario desplegar un ejercicio argumentativo exhaustivo para concluir que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra aquella relacionada con proveerle -por medios que no necesariamente implican la inversión pública- un lugar de habitación adecuado. (Corte Constitucional, 2016)

Así, la Corte reconoció dicho carácter fundamental del derecho a la vivienda, de forma autónoma, dada la relación directa que tiene con la dignidad humana; tesis que ha sido sostenida por la Corporación hasta la actualidad. Esta calificación llevó a esta colegiatura a adoptar una

postura más cercana al ideario plasmado por los Constituyentes y, adicionalmente, más respetuosa de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano a nivel internacional.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES DEL DERECHO A VIVIENDA DIGNA



PH: Carlos Bustamante. Barrio Olaya Herrera, Cartagena. Tomada en el año 2011.

La definición del Estado como Social de Derecho trae como consecuencia el compromiso de la organización estatal con la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, prerrogativas estas que han sido ideadas como mecanismos para garantizar la igualdad material entre los asociados, presupuesto que, a su turno, se reconoce como necesario para asegurar el goce efectivo de las libertades consagradas en los textos constitucionales (Corte Constitucional, 2013a). Por su parte, el principio de solidaridad, pilar sobre el cual se funda nuestro estado social de derecho, impone la exigencia, principalmente a las autoridades, de intervenir a favor de los grupos más vulnerables de la población (Corte Constitucional, 2015a), o dicho de otra forma, este principio implica el deber del Estado de garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todos los ciudadanos, para lo cual debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en

circunstancias de vulnerabilidad (Corte Constitucional, 1994; 2013b).

El Estado, con la finalidad de cumplir con lo anterior ha venido proponiendo una serie de políticas públicas que se han ido implementando para llevar a cabo el desarrollo y cumplimiento del derecho a vivienda digna. Estas estrategias serán materia de este capítulo, donde se tendrán en cuenta la Constitución, las normas y los lineamientos jurisprudenciales que establecen los parámetros y las directrices para la creación de dichas políticas públicas; las entidades encargadas y la regulación referente al tema; además se plantearán los tipos de subsidios de vivienda otorgados por el gobierno nacional. Pero primero y para dar pie a lo anterior, se hará una breve aproximación al déficit de vivienda en Colombia.

2.1 APROXIMACIÓN AL DÉFICIT HABITACIONAL EN COLOMBIA

Para la exposición del déficit de vivienda en Colombia se tendrán en cuenta las únicas dos mediciones de déficit habitacional realizadas en los censos nacionales poblacionales adelantados por el DANE – los de los años 1993 y 2005–. Además del estudio *Calculando el déficit de vivienda a partir de la gran encuesta integrada de hogares* (Torres Ramírez, Pérez Pérez, Torres Vallejo, Preciado Sánchez y Torres Casallos, 2016) en el cual los autores aplicaron la misma metodología realizada por el DANE para saber el déficit habitacional en Colombia, pero en base a la Gran Encuesta Integrada de Hogares¹⁸ (GEIH 2010 - 2014) para lograr una estimación del déficit

¹⁸ La gran encuesta integradora de hogares, tiene el objetivo de obtener la mayor cantidad de información posible sobre un mismo hogar, de tal forma que pueda ser utilizada para la realización de investigaciones desde diferentes perspectivas, facilitando un análisis mas completo de las características económicas y sociales de la población colombiana. Principales lineamientos operativos y metodológicos de la GEIH (DANE. Dirección de Metodología y Producción Estadística. Ficha metodológica. GEIH. Marzo 2013).

habitacional del país desde el año 2010 hasta el 2014. Para esta ilustración es necesario tener presentes los siguientes conceptos:

- **Déficit de vivienda:** hace referencia a hogares que habitan en viviendas particulares que presentan carencias habitacionales tanto por déficit cuantitativo como cualitativo y por tanto requieren una nueva vivienda o mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven.
- **Déficit cuantitativo:** estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el número de viviendas apropiadas existentes¹⁹.
- **Déficit cualitativo:** hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven.

¹⁹ Cabe resaltar que en cuanto a la posibilidad de contar con un lugar, propio o ajeno, la Corte Constitucional en la sentencia T 894 de 2005 manifiesta que el derecho a la vivienda digna no incluye solamente el derecho a la propiedad o dominio sobre un bien inmueble, sino que dicho derecho también implica otras formas de tenencia o de acceder a un lugar donde una persona pueda desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad.

Tabla 2. Déficit nacional de vivienda 1993

Componente	Total		Cabecera Municipal		Resto	
	Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%
Total hogares	7.159.825	100	5.374.990	100	1.784.835	100
Hogares en déficit	3.841.300	53,56	2.434.807	45,30	1.406.493	78,80
Déficit cuantitativo	1.217.056	17	1.093.077	20,34	123,979	6,95
Déficit cualitativo	2.629.244	36,65	1.341.730	24,96	1.282.514	71,85

Fuente: DANE, 2015.

Tabla 3. Déficit nacional de vivienda 2005

Componente	Total		Cabecera Municipal		Resto	
	Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%
Total hogares	10.570.899	100	8.210.347	100	2.360.552	100
Hogares en déficit	3.828.055	36,2	2.216.863	27	1.611.192	68,3
Déficit cuantitativo	1.307.757	12,4	1.031.256	12,6	276,501	11,7
Déficit cualitativo	2.520.298	23,8	1.185.607	14,4	1.334.691	56,6

Fuente: DANE, 2015.

Tabla 4. Déficit nacional de vivienda 2010

Componente	Tipo de Déficit	Nro. de hogares	Estimación del déficit
Cabeceras municipales	Cuantitativo	202.931	8,9 %
	Cualitativo		12,7 %
	Total		21,6 %
Resto	Cuantitativo	23.346	18,9 %
	Cualitativo		33,4 %
	Total		52,2 %
Total	Cuantitativo	226.277	11,2 %
	Cualitativo		17,3 %
	Total		28,5 %

Fuente: DANE, Cálculo hecho por los autores basados en Torres Ramírez, et al. 2016.

Tabla 5. Déficit nacional de vivienda 2014

Dominio	Tipo de Déficit	Nro. De hogares	Estimación del déficit
Cabeceras municipales	Cuantitativo	206.341	7,0 %
	Cualitativo		11,3 %
	Total		18,3 %
Resto	Cuantitativo	25.591	17,8 %
	Cualitativo		29,7 %
	Total		47,5 %
Total	Cuantitativo	228.932	9,4 %
	Cualitativo		15,3 %
	Total		24,7 %

Fuente: DANE, Cálculo hecho por los autores basados en Torres Ramírez, et al. 2016

Teniendo en cuenta las tablas anteriormente descritas se ha notado una disminución en el déficit de vivienda. Partiendo de que en el año 1993 el déficit de vivienda total fue de 53,56% y en el año 2005 fue de 36,2% se aprecia una reducción del 17,36%. En cuanto a los resultados de la medición del déficit de vivienda mediante la GEIH 2010-2014 se observa que la estimación del año 2014 fue de 24,7%, en donde el 9,4% fue cuantitativo, es decir, que se requerían cerca de 1.273.427 unidades habitacionales y el 15,3% fue cualitativo, es decir, que 3,35 millones de hogares presentaron algún tipo de carencia habitacional (Torres Ramírez et al., 2016).

Con las anteriores consideraciones podemos afirmar que se nota una visible disminución en el déficit de vivienda cuantitativo del año 2014 si se compara con el año 2005, especialmente en el área urbana. Mientras que el déficit de vivienda cualitativo tiene una disminución lenta y su afectación se concentra más que todo en las áreas rurales de país.

2.2 ACCIONES ESTATALES ANTE EL DÉFICIT HABITACIONAL

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha señalado que el principio de solidaridad, que consagra la Carta Política, asigna al Estado Colombiano un prisma de deberes de ineludible cumplimiento para alcanzar la realización material de los derechos individuales y de aquellos que responden a una connotación social y económica, cuya satisfacción en el Estado Social de Derecho se convierte en una condición indispensable para garantizar el bienestar general de los habitantes del territorio nacional y en esa medida, la función esencial del Estado consiste en proteger al individuo y garantizarle condiciones reales para que pueda ejercer las libertades y los derechos de manera autónoma (Corte Constitucional, 2015). En cumplimiento de dichos deberes, le corresponde al Estado llevar a cabo las *políticas* de intervención necesarias dirigidas a garantizar los derechos de los individuos, especialmente, de aquellos que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta o vulnerabilidad, ya sea por su edad, su estado de salud o su situación socio económica (Corte Constitucional, 2015).

En relación con lo anterior, la Corte Constitucional (2011a) ha admitido que la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, y específicamente del derecho a la *vivienda digna*, debe ser definida a través de *políticas públicas* adoptadas por las autoridades elegidas democráticamente, ya que su satisfacción implica la inversión de recursos escasos. En sentencia T 742 de 2009, la Corte Constitucional recalcó la especial obligación del Estado de procurar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a vivienda, mediante la “promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas”, es decir, la Corte recalcó la necesidad de adoptar políticas públicas en relación con el derecho a vivienda digna (Corte Constitucional, 2015b), por lo que en el presente capítulo se estudiarán cuáles han sido las políticas en nuestro ordenamiento que han

permitido superar la indeterminación del derecho a vivienda digna - del que ya se habló en el primer capítulo - y por medio de las cuales se delimitan las prestaciones en cabeza de las entidades públicas encargadas de desarrollarlas, generando de esta manera un derecho subjetivo, susceptible de protección (Corte Constitucional, 2014b).

Para realizar el anterior estudio, es preciso comenzar por definir el concepto de “políticas públicas”, el cual tiene múltiples acepciones, pero que regularmente está asociado de manera estrecha a un orden particular en las acciones públicas, a partir del cual se determina quién hace (u obtiene) qué, cuándo y cómo, en un tópico social específico (Vásquez Cárdenas et al., 2015). Para los fines que se pretenden en el presente trabajo, se entenderá por políticas públicas:

Un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez Gavilanes, 2009, p. 156)

Teniendo como referencia dicha definición pasaremos a exponer, por su trascendencia y permanencia, aquellas políticas públicas que en Colombia se han implementado a fin de satisfacer el derecho a vivienda digna, esto es, aquellas que pretenden garantizar el “acceso” al derecho a vivienda digna a la población más vulnerable del país, entendiendo estas políticas públicas como aquellas que implican el trabajo conjunto del sector privado y el sector público, con el fin de que confluyan los bienes y recursos de las entidades de todos los órdenes para que de forma efectiva y

ágil se cumplan las metas en dicha materia y así lograr la reducción del déficit habitacional en beneficio de las personas de menores recursos (Congreso de la Republica, 2012).

2.3 ACERCA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS

A continuación se expondrán tres tipos de políticas las cuales son: 1) las de fortalecimiento de la cultura del ahorro, 2) las de otorgamiento de créditos a tasas especiales, y 3) las de subsidios familiares de vivienda, en consonancia a sus relaciones con la normatividad vigente y las diferentes instituciones creadas para intervenir en las mismas.

2.3.1 Fortalecimiento de la cultura del ahorro

Uno de los instrumentos implementados como política pública en relación con el derecho a vivienda digna, es el fortalecimiento de la cultura del ahorro para todo aquel que pretenda el acceso a una unidad habitacional, ello con el fin de reunir los recursos necesarios para la adquisición de la misma. Esta política consiste no solo en la implementación de actuaciones como campañas educativas sobre la importancia de contar con dicho ahorro, sino que llega incluso hasta el otorgamiento de beneficios, como los tributarios²⁰.

Ahora bien, en nuestra legislación existe un sistema de ahorro para la vivienda en el que se exige a los aspirantes de subsidios de vivienda familiar realizar aportes, representados en ahorro,

²⁰ Los cuales serán expuestos en la medida que se desarrollen las modalidades usadas para el ahorro destinado a la adquisición de vivienda.

con el fin de reunir los recursos necesarios para la adquisición de vivienda. A su vez este sistema de ahorro contempla cinco modalidades de ahorro, de acuerdo con los artículos 27 y 28 del Decreto 2190 de 2009 “reglamentación del subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas”, que serán expuestas a continuación.

a. Cuentas de ahorro programado: Este tipo cuentas permite que sus usuarios puedan ahorrar para comprar una vivienda, acumulando una suma de dinero mensual que a futuro cubrirá un porcentaje del valor de la vivienda que se desea adquirir. Estas cuentas son manejadas por *i)* establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia; *ii)* en cooperativas de ahorro y crédito, multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, previamente autorizadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria para el ejercicio de la actividad financiera o *iii)* en el Fondo Nacional de Ahorro. Finalmente estas cuentas poseen un beneficio tributario que consiste en la exención del gravamen a los movimiento financieros (así lo señala el artículo 132 de la Ley 1607 de 2012 “expide normas en materia tributaria”).

Dentro de este tipo de cuentas, existen las cuentas de ahorro y fomento de la construcción, que como lo dice su nombre tienen como objetivo la adquisición de una vivienda. Por tal motivo y con el fin de incentivar el ahorro para la adquisición de vivienda propia, el estatuto tributario para este tipo de cuentas permite la reducción de la base gravable para efectos de retención en la fuente, además de que la exime para efectos de la declaración de renta.

b. Aportes periódicos de ahorro: Este tipo de ahorro consiste en aportar periódicamente unos montos pactados entre el interesado y la entidad captadora con el propósito de obtener una vivienda, los cuales podrán ser realizados en *i)* Fondos Comunes Especiales administrados por Sociedades Fiduciarias, cuya finalidad específica sea que sus aportantes adquieran vivienda; en *ii)* Fondos Mutuos de Inversión vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia; en *iii)* las

Cooperativas Financieras y en los Fondos de Empleados vigilados por la Superintendencia de Economía Solidaria.

c. Cuota inicial: Es decir, aquel monto con el que cuente el interesado en acceder a la solución de vivienda. Para que esta sea constituida como ahorro previo deberá abonarse en el proyecto donde se aplicará el subsidio de vivienda, que además tendrá que ser certificado por el oferente del proyecto habitacional a través de su representante legal y su revisor fiscal, adjuntado los respectivos recibos de caja o consignaciones donde conste la fecha de pago de la misma.

d. Cesantías: Este tipo de ahorro está representado en los depósitos efectuados en fondos públicos o privados de cesantías o en el Fondo Nacional de Ahorro, y puede ser usado para cubrir un porcentaje en la adquisición de vivienda, toda vez que sirve como herramienta para ser beneficiario de un subsidio de vivienda.

e. Lote de terreno: La ley contempla como una modalidad de ahorro para la obtención de un subsidio de vivienda el aporte de un lote para la construcción de una vivienda, siempre y cuando sea de propiedad del postulante o del oferente y esté libre de gravámenes o condiciones resolutorias, a excepción de la hipoteca a favor de la entidad que financia la ejecución de la vivienda.

La exigencia de esta figura del ahorro para ser beneficiario de un subsidio de vivienda será de forma diferenciada, según el tipo de subsidio al que se quiera acceder, así como de las condiciones del grupo familiar beneficiario (ver anexo B) y en los casos en los que se realice un proceso de calificación de los postulantes, el ahorro representará un factor que asigna puntaje para la selección de los beneficiarios. Se pueden resaltar las siguientes excepciones en relación con la exigencia del mismo:

- Tratándose del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, regulado por la Ley 1537 de 2012 “que promueve el desarrollo urbano y la vivienda”, como su denotación lo indica, el beneficiario no debe aportar ningún monto para acceder al mismo, es decir, no deberá demostrar un ahorro mínimo.
- Los hogares con ingresos menores a dos (2) SMLMV no están obligados a realizar el ahorro, para quienes este aporte es voluntario, salvo que se pretendan postular al Programa para Ahorradores “VIPA” caso en el cual deberán cumplir con un ahorro mínimo equivalente al cinco por ciento (5%) del valor de la vivienda²¹.
- Los hogares que se postulen en la Bolsa de Desastres Naturales y Bolsa Especial para Población Desplazada no deberán acreditar el aporte de un monto del valor de la vivienda representado en un ahorro.
- Tampoco deberán contar con un ahorro, los hogares reubicados como solución del problema de población del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- El monto final del ahorro dependerá de los recursos complementarios y del valor del subsidio de vivienda que sumados a aquel resulten suficientes para acceder a la solución de vivienda a adquirir o permitan sufragar el presupuesto de construcción²².

²¹ Véanse los decretos 0428 de 2015 y 1077 de 2015

²² Véase en el Decreto 1077 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” el artículo 2.1.1.1.1.3.2.3.

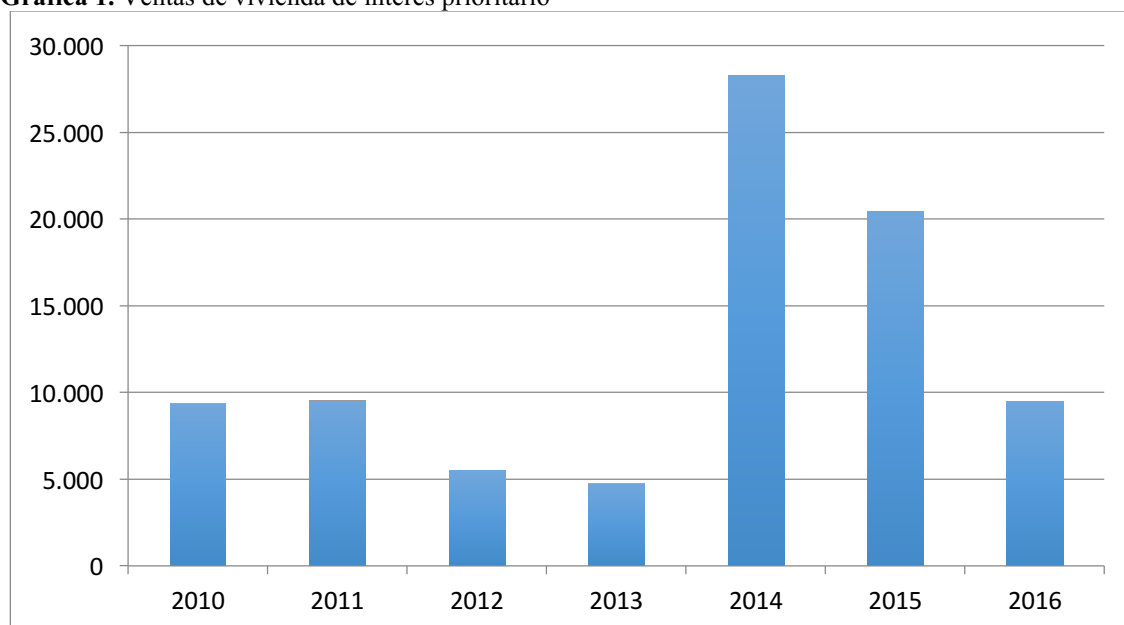
2.3.2 Subsidios a tasas de interés

Tal y como se indica en la exposición de motivos de la expedición de la Ley 1537 de 2012 “que promueve el desarrollo urbano y la vivienda”, en Colombia se ha realizado un gran avance en el diseño de instrumentos para la promoción de la oferta y el fortalecimiento de la demanda en relación con la vivienda digna, dentro de los que se contempló “el subsidio a la tasa de interés”, el cual, según se indica en dicho documento, “ha demostrado plenamente sus beneficios y deben seguir operando”. Esta política pública es fundamental para los hogares de bajos ingresos que sí tienen acceso a crédito²³.

Estos programas que subsidian la tasa de interés por parte del gobierno para la adquisición de vivienda han tenido un impacto importante en el mercado de vivienda, principalmente en el segmento de VIP. Esto se evidencia en el aumento de las ventas VIP las cuales pasaron de 5.524 en el año 2012 a 28.285 en 2014, esto como resultado del inicio del programa Mi Casa– Ahorradores²⁴, como se evidencia en la gráfica 1 a continuación (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

²³ Según cálculos de Camacol, el principal impacto del subsidio a la tasa fue convertir en sujetos de crédito a más de 600.000 hogares que en ausencia del mismo no lo eran, lo cual explica el vigoroso crecimiento de las ventas de vivienda social durante la vigencia del subsidio y la contracción que han registrado desde el agotamiento de los cupos. (Congreso de la República, 2012).

²⁴ Este programa de vivienda busca promover la adquisición de vivienda para familias que tengan ingresos hasta de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Consiste en asignar un subsidio por un valor 25 a 30 SMMLV y además recibir una cobertura de tasa de interés equivalente a 5 puntos porcentuales de la tasa de crédito que se les otorgue para la adquisición de la vivienda.

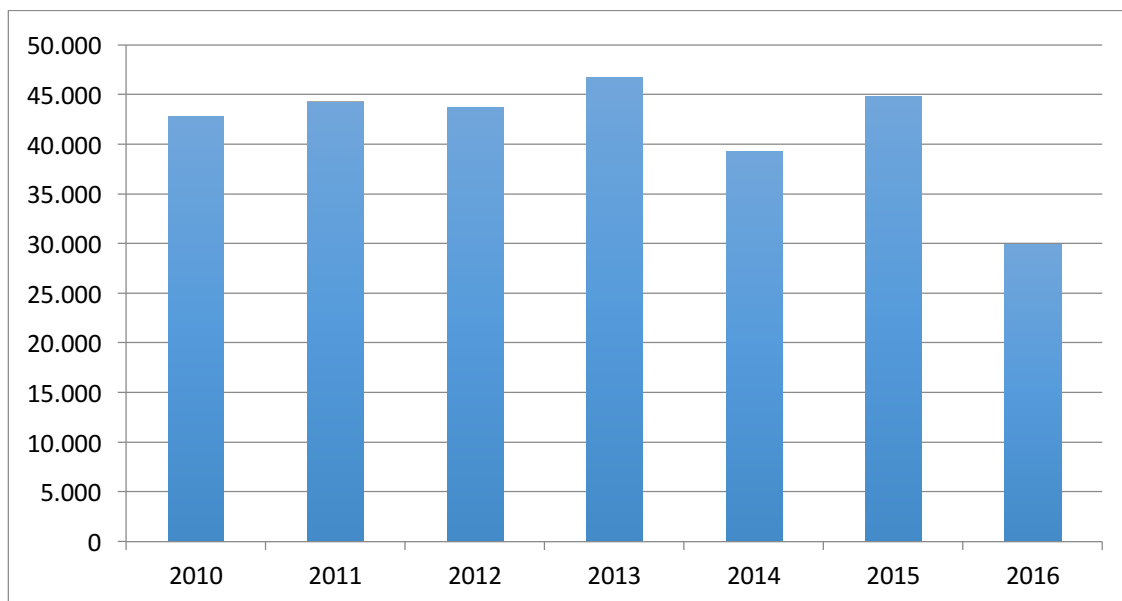
Gráfica 1. Ventas de vivienda de interés prioritario

Fuente: elaboración de los autores a partir de datos Coordinada Urbana, Camacol, 2016²⁵.

A su vez estos programas también han tenido un impacto en las ventas de viviendas de interés social, como se observa en la gráfica 2, a continuación, donde se evidencia un aumento del 14.2% de las casas vendidas en el año 2015 comparado con el año 2014, esto como resultado del inicio del programa Mi Casa Ya – Subsidio a la Tasa de Interés²⁶. En adición a esto, las ventas de las unidades habitacionales han crecido un 8% en el año 2016 con corte a julio respecto del mismo periodo del año 2015 (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

²⁵ El año 2016 tiene corte a julio.

²⁶ Este programa de vivienda busca promover la adquisición de vivienda para familias que tengan ingresos hasta de ocho (8) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Consiste recibir una cobertura de tasa de interés equivalente a 5 puntos porcentuales de la tasa de crédito que se les otorgue para la adquisición de la vivienda.

Gráfica 2. Ventas de vivienda de interés social

Fuente: elaboración de los autores a partir de datos Coordinada Urbana, Camacol, 2016.

Ahora bien, el subsidio a la tasa de interés para adquisición de vivienda consiste, como su nombre lo indica, es un beneficio sobre los intereses que normalmente se deberían cancelar con ocasión de un crédito de vivienda o un *leasing* habitacional. Este tipo de subsidio ha sido contemplado en diversa normatividad nacional²⁷, y la principal norma que lo regula es la Ley 1450

²⁷ Desde la Ley 546 de 1999, por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se comenzaron a señalar los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, con lo que se autorizó la creación de un Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, con el propósito de facilitar las condiciones para la financiación de vivienda. Dicha norma ha sido modificada por la Ley 1753 de 2015; 1537 de 2012; 1328 de 2009; 1114 de 2006; 964 de 2000 y reglamentada por los Decretos Decreto 701 de 2003; 1160 de 2010; 2190 de 2009; 1143 de 2009; 2671 de 2000; 2336 de 2000; 1746 de 2000; 1133 de 2000; 568 de 2000, 466 de 2000; 422 de 2000; 418 de 2000; 2782 de 2001; 2420 de 2001; 1267 de 2001; 612 de 2001; 2480 de 2002; 578 de 2002; 1042 de 2003; 975 de 2004; 973 de 2005; 2204 de 2005; 2440 de 2005, entre otros.

de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014,²⁸ que en su artículo 123 contempla la figura “subsidio a la tasa de interés” en los siguientes términos:

Con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva, el Gobierno Nacional, a través del FRECH administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda nueva y leasing habitacional que otorguen los establecimientos de crédito. (Subrayas fuera del texto)

Por su parte, la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, no contempla de forma expresa ningún artículo en relación con este tipo de subsidio, sin embargo, sí insiste en fortalecer los instrumentos de acceso a vivienda para los hogares, además se señala que el Gobierno Nacional continuaría concentrando sus esfuerzos en la identificación y remoción de las distintas barreras que limitan el acceso a vivienda para los hogares más vulnerables, manteniendo los programas que tenga en cuenta las condiciones socioeconómicas de los hogares beneficiarios de la política, indicando igualmente que dicho objetivo se alcanzará, a través de la asignación de la cobertura condicionada de tasa de interés en créditos hipotecarios y otras figuras que permitan continuar aumentando las opciones de financiación hipotecaria disponibles en la base de la pirámide poblacional. Así mismo, con el propósito de facilitar el acceso a vivienda para los hogares de bajos ingresos e impulsar la construcción de viviendas, se indicó que se ofrecerán nuevas coberturas a la tasa de interés a créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda de interés social prioritario.

²⁸ Reglamentado por el Decreto 161 de 2014; 701 de 2013; 1190 de 2012 y desarrollado por el Decreto 2500 de 2015; 349 de 2015 y 1544 de 2014.

Los subsidios a la tasa de interés contemplados en nuestra legislación (ver anexo A), se materializan a través de una “permuta financiera” que consiste en un intercambio de flujos que se presenta cuando el establecimiento de crédito entrega al FRECH el equivalente mensual de la tasa de interés pactada en el crédito, descontando lo correspondiente a la cobertura, y el FRECH a su vez entrega al establecimiento de crédito el equivalente mensual de la tasa de interés pactada en el crédito.

Igualmente, en todos los casos, el deudor del crédito beneficiario de la cobertura durante la vigencia de la misma, paga mensualmente a los establecimientos de crédito el equivalente mensual de la tasa de interés pactada para el respectivo período, descontando lo correspondiente a la cobertura, teniendo presente que estos subsidios a la tasa de interés estarán sujetos a las coberturas que en cada caso establezca el Gobierno Nacional.

Según información del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Gobierno Nacional, para el periodo 2015–2018, tiene a su disposición 130 mil nuevos cupos de subsidio a la tasa de interés para aquellas familias que quieran adquirir una VIP y VIS. Según los datos que reporta el DANE, para el tercer trimestre de 2016, ha existido aumento en la utilización de dicha figura.

2.3.3 Subsidios familiares de vivienda

El Subsidio Familiar de Vivienda ha sido definido como “un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de

vivienda..., sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen”²⁹.

Al ocuparse del régimen general de los subsidios de vivienda, la Corte Constitucional (2010c) ha reiterado en varias ocasiones que se trata de una herramienta, con que cuenta el Estado para lograr que los ciudadanos, con escasos recursos económicos, puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas, dando así aplicación al derecho consagrado constitucionalmente en el artículo 51 y que fue implementado en nuestro país con el objeto de asegurar el acceso a la vivienda social de los hogares de escasos recursos.

El subsidio familiar de vivienda fue contemplado, por primera vez, en la Ley 3 de 1991 “crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y se establece el subsidio familiar de vivienda”, como una de las soluciones habitacionales que implica un aporte estatal, cuyo propósito fundamental es facilitarle al beneficiario del mismo el acceso a una vivienda en unas condiciones mínimas de adecuación y dignidad (Corte Constitucional, 2014c). Posteriormente, la Ley 388 de 1997 “estructuración para las políticas de vivienda”, fue expedida con el propósito de asegurar que los recursos que destinara el Gobierno Nacional para la asignación de los subsidios de vivienda de interés social, se dirigieran prioritariamente a atender las postulaciones de la población más pobre (Corte Constitucional, 2016), y de allí hasta la fecha se ha expedido diversa normatividad³⁰ que contempla diferentes estipulaciones en relación con dichos subsidios, según la población a los que van dirigidos, hasta llegar a la Ley 1537 de 2012, por la cual se modificó la política del Gobierno Nacional para el otorgamiento de subsidios de vivienda familiar, siendo ahora posible que el

²⁹ Ver Ley 3 de 1991, Decreto 951 de 2001 y Decreto 1077 de 2015.

³⁰ Decretos 1160 de 2010; 2190 de 2009; 1924 de 2009; 599 de 2001; 1851 de 1992; 4 de 1993; 1273 de 1993; 2154 de 1993; 706 de 1995; 756 de 1995; 1168 de 1996; 1169 de 1996; 1956 de 1997; 2481 de 1997; 3047 de 1997; 262 de 1998; 2699 de 1999; entre otros.

subsidio se entregue “en especie”. Los subsidios familiares de vivienda son otorgados en nuestro país principalmente por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, las Cajas de Compensación Familiar, el Fondo Nacional del Ahorro, el Banco Agrario, tratándose de vivienda rural, así como las entidades territoriales como las gobernaciones y alcaldías, y los entes descentralizados en caso de que estos existan en la correspondiente jurisdicción.

En Colombia el subsidio familiar de vivienda contempla dos modalidades: la primera es la entrega de subsidios parciales del valor de la vivienda y la segunda la entrega de subsidios totales de la vivienda en especie, siendo esta relativamente nueva teniendo en cuenta que se contempló por primera en nuestra legislación en el año 2012.

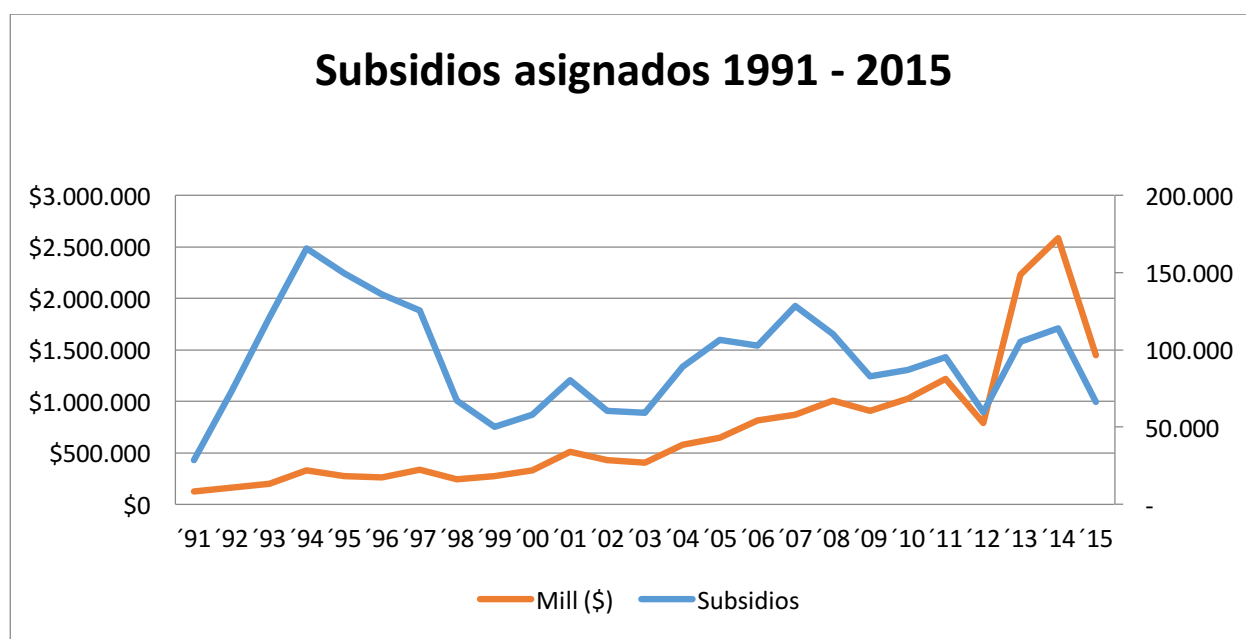
2.3.3.1 Subsidios parciales del valor de la vivienda

La entrega de subsidios parciales del valor de la vivienda es una política pública que supone, para su operación, que el beneficiario del mismo cuente con alguna de las figuras ya indicadas, es decir, que tenga un porcentaje del valor de la vivienda representado en un ahorro y/o otro tanto sea cubierto a través de un crédito, con lo que, los tres conceptos (ahorro, crédito y subsidio) son los que permiten el acceso efectivo a la solución habitacional.

Las condiciones específicas de estos subsidios dependen de manera puntual del tipo de población al que va definido, y dada la multiplicidad de estas ayudas, nos permitimos realizar un cuadro comparativo en donde se pueden visualizar los montos de los principales subsidios de vivienda, teniendo en cuenta que en el comparativo anterior ya se indicaron las condiciones que deben reunir las personas que deseen acceder al mismo, así como el valor de las viviendas (Ver

anexo B). A continuación se expondrá en la gráfica 3 el número de subsidios asignados y el valor en pesos de los mismos entre los años 1991 y 2015. Este grafico muestra en cifras las distintas estrategias que se han utilizado en diferentes años, es decir, en algunas ocasiones fueron muchos subsidios pero con un valor bajo, a diferencia de otros años en donde fueron menos subsidios pero con un valor muy alto. Por ejemplo en el año 1994 se asignaron 165.685 subsidios por un valor de \$326.939 millones y en el año 2012 se asignaron 59.705 subsidios por un valor de \$790.424 millones (ver anexo C).

Gráfica 3. Subsidios asignados 1991-2015³¹



³¹ Elaboración de los autores, cálculos de la subdirección del Subsidio Familiar de Vivienda con la información enviada de las oficinas de planeación de Fondo Nacional de Vivienda, Banco Agrario, Cajas de Compensación Familiar y Caja Promotora de Vivienda Militar.

2.3.3.2 Subsidios totales de la vivienda en especie

Este tipo de subsidios fue reconocido por primera vez en la Ley 1537 de 2012 “que promueve el desarrollo urbano y la vivienda”, la cual en su artículo 12, al desarrollar el acceso efectivo a la Vivienda de Interés Prioritario (de hasta 70 SMLMV) indica que:

Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Por dicho subsidio debe entenderse aquel bajo el cual el beneficiario de una unidad habitacional la recibe sin tener que asumir ningún costo en relación con la misma, es decir, que adquiere la titularidad del inmueble de una forma cien por ciento gratuita, excluidos igualmente los gastos de escrituración y registro. Este tipo de subsidio es conocido en el país bajo la denominación del *Programa de Vivienda Gratuita* o *Programa de cien mil viviendas gratis*, el cual fue promulgado en nuestra legislación pues la política de vivienda en Colombia, hasta la fecha, venía funcionando con base en el modelo de “*cierre financiero*”, el cual exigía que, para la adquisición de una vivienda social en Colombia, los beneficiarios debían gestionar tres fuentes independientes de recursos: crédito, subsidio y ahorro. Sin embargo, el análisis de las particularidades del sector, arrojó como resultado que, dadas las condiciones de la población que

pretendía el acceso a la vivienda, encontraban frustradas sus aspiraciones, pues les era imposible acceder a créditos o realizar el ahorro respectivo.

Así, al analizar el funcionamiento de subsidios de vivienda en otros países, como Brasil y Chile, en donde el valor individual de los subsidios llega, en algunos casos, al 100% del valor de las soluciones habitacionales, se decidió contemplar en la normatividad nacional, igual tipo de subsidios que permitiera garantizar de forma efectiva el derecho a vivienda digna de la población menos favorecida.

Sin embargo, pese a las ventajas que representaba este tipo de subsidio, la misma norma, reglamentada mediante el Decreto 1921 de 2012, limita su aplicación a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable, encontrándose igualmente limitado el acceso a dicho subsidio por las condiciones propias de los cupos reducidos que se ofrecen del mismo.

Con lo anterior, si bien se alcanzó la meta de la construcción y entrega de 100 mil viviendas gratuitas en la fase uno de dicho programa, es claro que este benefició a unos sectores específicos de la población colombiana, debiendo, quienes no se incluyan en los mismos, acudir a las demás figuras ya analizadas, en sede de otros programas como “Mi Casa Ya” y “Vivienda para Ahorradores” y otros similares. Con respecto al programa de 100 mil Viviendas Gratuitas que se finalizó en noviembre de 2015 se pudo establecer que el 100 por ciento de las familias beneficiadas por este programa percibían sus ingresos de la informalidad, y que a su vez el 38% tenía un rezago escolar, el 33% no contaba con acceso a servicios públicos antes del programa y que el 66%

abandonó sus estudios por falta de dinero o porque tenían que trabajar para pagar un arrendamiento (Redacción El Tiempo, 2015). A continuación se expone la tabla 6 que muestra los distintos programas de vivienda desarrollados en Colombia.

Tabla 6. Programas actuales de vivienda a nivel nacional

Población según el ingreso en SMMLV	Programas	Tasa de interés subsidiada	Subsidio	Cuota inicial
0 SMMLV	Viviendas 100% subsidiadas	-	100 % de vivienda en especie	-
1 SMMLV	Casa ahorro VIPA	5 puntos sobre la tasa de mercado	Para ingreso hasta de 1,6 SMMLV subsidio de 30 SMMLV	
2 SMMLV			Para ingreso entre 1,6 y 2 SMMLV subsidio de 25 SMMLV	
3 SMMLV	Mi Casa Ya	4 puntos sobre la tasa de mercado	20 SMMLV	2 – 5 % ahorro inicial
4 SMMLV			12 SMMLV	
5 – 8 SMMLV	-	5 puntos sobre la tasa de mercado para vivienda hasta 70 SMMLV	-	30 % requerimiento del mercado
		4 puntos sobre la tasa de mercado para vivienda hasta 135 SMMLV		
		5 puntos sobre la tasa de mercado para vivienda entre 235 y 335 SMMLV		

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2016

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN MEDELLÍN



PH: Hernán Jaramillo Ramírez. Comuna 13, Medellín. Tomada en el año 2009

Históricamente Colombia ha tenido altos índices de déficit habitacional, y la ciudad de Medellín no ha sido ajena a esta problemática. Para el cierre del año 2015 contaba con 794.874 viviendas, 8,2% más que en el año 2012, de las cuales el 35% eran estrato 2 y el 30% estrato 3. Así, la ciudad para el año 2015 cerró con un déficit cuantitativo de viviendas de 24.199 unidades, de las que el 45% pertenecían al estrato 1 y el 42% al estrato 2.

Es por esto que ha existido la coyuntura de realizar un trabajo arduo que vele por el mantenimiento y la sostenibilidad de una serie de políticas públicas en el tema de vivienda, las cuales se pretenden analizar en este capítulo de manera clara y sencilla. Para lograr este objetivo se dispondrá primero de un análisis de la normatividad local vigente, seguido de los programas que en el municipio de Medellín se establecen en relación con el derecho a vivienda digna.

3.1 NORMATIVIDAD LOCAL

El municipio de Medellín, con el fin de garantizar el aseguramiento y goce efectivo del derecho a vivienda digna, cuenta con un órgano descentralizado encargado de la materia - el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (en adelante ISVIMED)³² - que tiene por objeto “gerenciar la vivienda de interés social en el Municipio, conduciendo a la solución de necesidades habitacionales”, tal como lo señala el Acuerdo Municipal 052 de 2008, y cuyo quehacer se enmarca en el Decreto 2339 de 2013³³, que será el fundamento normativo al que se recurrirá para el desarrollo del presente capítulo.

El Decreto 2339 de 2013, en el literal a del artículo 1, define el subsidio municipal de vivienda como:

Un aporte municipal en dinero o en especie valorado en salarios mínimos legales mensuales SMLM; con cargo al gasto público social no restituible, salvo disposiciones legales y reglamentarias, adjudicado por una sola vez a grupos familiares bajo un mismo hogar en condiciones de vulnerabilidad social y económica, para contribuir con la obtención o mejoramiento de una solución habitacional que permita la satisfacción de necesidades habitacionales, en reconocimiento al derecho a la vivienda digna.

³² Con anterioridad al ISVIMED existieron otros organismos locales como la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social – CORVIDE y el Fondo de Interés Social del Municipio de Medellín – FOVIMED, sin embargo, ambos desaparecieron, a la fecha el ISVIMED es la única entidad municipal que en Medellín tiene competencia para gestionar todo lo relacionado con el derecho a vivienda digna.

³³ Por el cual se reglamenta la administración, postulación y asignación del subsidio municipal de vivienda del municipio de Medellín.

El mismo decreto en su artículo 7 señala que el subsidio podrá ser otorgado en dinero o en especie. En la página siguiente, la tabla 7 muestra las distintas modalidades de subsidio de vivienda establecidos para el municipio de Medellín.

Tabla 7. Tipos de subsidio vigentes a nivel municipal

Tipo de subsidio	Modalidades de subsidio	Características
Dinero	Es aplicable a cualquiera de las modalidades de subsidio.	Consiste en la entrega de dinero para cubrir un valor de la vivienda.
Especie	Mejoramiento y construcción en sitio propio.	Podrá consistir en bancos de materiales u otra de materialización específica.
	Vivienda nueva.	Podrá consistir en terrenos sobre los cuales, se levanten proyectos habitacionales propios del administrador del subsidio; en bancos de materiales y en una vivienda producto de proyectos específicos o en predios urbanizados.

Fuente: elaboración de los autores a partir de datos del Decreto 2339 de 2013.

Debe aclararse que este Decreto no pretende suplir o cambiar la normatividad nacional, por lo que sus instrumentos generales contemplados, y ya analizados, como el subsidio a la tasa de interés y el fortalecimiento de la cultura del ahorro, continúan teniendo plena aplicación. El decreto municipal se concentra en establecer condiciones relacionadas con el *subsidio de vivienda* desarrollado en el numeral 2.3 y siguientes del capítulo anterior, teniendo siempre por finalidad garantizar una “solución habitacional” –entendida esta como el resultado de un conjunto de acciones o actuaciones que permiten a un hogar, acceder a un lugar de habitación que contribuya a la satisfacción de necesidades humanas y sociales garantizándose una vivienda digna que cumpla con condiciones de habitabilidad, de conformidad con el plan de ordenamiento territorial,

localización en sitio apto y accesible, estabilidad estructural y espacio adecuado al tamaño del grupo familiar, como lo indica el literal f del artículo 1 del Decreto en mención.

3.2 ACERCA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS

Para superar el déficit habitacional de la ciudad, el municipio de Medellín mediante el ISVIMED ha diseñado una serie programas que buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y en especial de las familias más vulnerables, así: 1) subsidios para compra de vivienda nueva, 2) subsidios para compra de vivienda usada, 3) subsidio para construcción en sitio propio, 4) subsidios para mejoramiento de vivienda y 5) subsidio de arrendamiento.

Antes de empezar a exponer los programas de vivienda y las modalidades de subsidio enunciados anteriormente es indispensable tener claro los dos siguientes conceptos consignados en los literales c y d del artículo 1 del Decreto 2339 de 2013:

- **Grupo familiar:** es el hogar conformado por los cónyuges, las uniones maritales de hecho, incluidas las del mismo sexo y/o el grupo de personas unidas por vínculo de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional.
- **Hogar unipersonal:** Es el integrado por una sola persona, el cual reúne los requisitos y no se encuentre inmerso en los impedimentos para acceder a un subsidio municipal de vivienda o arrendamiento.

3.2.1 Subsidios para compra de vivienda nueva

Este tipo de subsidio consiste en que los beneficiarios del mismo tengan el acceso a una solución habitacional de vivienda nueva que, según lo estipula el literal h del artículo 1 de la norma, “es aquella que desde su construcción no ha sido habitada; adquirida en proyectos constructivos nuevos que cumplan con los criterios de una solución habitacional o construida en un lote propiedad del grupo familiar”.

Para este tipo de vivienda se podrá aplicar tanto el subsidio para cubrir un porcentaje del valor de la misma, como la entrega de subsidio cien por ciento de vivienda en especie, es decir, que el ISVIMED, de acuerdo a las particularidades del beneficiario, podrá otorgar una ayuda representada en un porcentaje del valor de la vivienda, caso en el cual, para dicho cierre financiero o cubrimiento del valor total de la unidad habitacional, deberán concurrir los aportes representados en otros subsidios del gobierno nacional y el aporte del beneficiario o, tratándose de subsidio cien por ciento de vivienda en especie, se cubrirá el valor total de la misma. En todo caso el valor de la vivienda no podrá superar el tope de vivienda de interés social o el tope de vivienda de interés prioritario, según se trate.

Para atender esta última “modalidad” del subsidio de vivienda nueva, es decir, el subsidio cien por ciento en especie, ISVIMED celebró con FONVIVIENDA un contrato cuyo objeto es aunar esfuerzos para entregar en forma gratuita vivienda de interés prioritario a la población más vulnerable del municipio de Medellín, dentro del Programa de Vivienda Gratuita; con ocasión del cual FONVIVIENDA se obligaba a destinar los recursos del subsidio familiar de vivienda para la adquisición y/o construcción de las viviendas, mientras que ISVIMED tiene a su cargo, entre otras

cosas, revisar la oferta de vivienda que cumpla con los requisitos técnicos, económicos y jurídicos y presentárselos a aquél para la asignación de los recursos ya indicados.

En ambos casos, es decir, bien tratándose del subsidio de un porcentaje del valor o del subsidio cien por ciento en especie, el ISVIMED debe adelantar actuaciones que garanticen que la unidad habitacional que se entregará al beneficiario cumple con los requisitos propios de una vivienda digna, tal y como lo ordena el Decreto 2339 de 2013 al realizar la definición de solución habitacional, que entre otras cosas, verifica el cumplimiento de requisitos técnicos, jurídicos y financieros, de conformidad con lo señalado en el primer capítulo y que hacen relación a las condiciones mínimas de habitabilidad que deben garantizar estas. Tratándose de los subsidios que se entreguen cien por ciento de vivienda en especie³⁴, se exige además la expedición de un certificado de existencia o habitabilidad de las viviendas, el cual es expedido por el supervisor designado para el efecto por FONVIVIENDA, encargado de verificar que dichas unidades habitacionales cumplan con todas las condiciones establecidas en el anexo técnico del contrato y que contiene tanto los aspectos de esta índole, como los jurídicos y financieros, para garantizar la “aptitud” de las mismas, y con ello, el goce efectivo del derecho a vivienda digna.

Las metas generales que tiene el ISVIMED dentro del *Plan de Desarrollo municipal Medellín cuenta con vos 2016-2019*, en lo que a los temas de vivienda de interés prioritario y su hábitat corresponde, establece que para el tema de vivienda nueva se tiene previsto beneficiar a 5.000 hogares de demanda libre³⁵ y garantizar 15.000 viviendas más a través de asociaciones con

³⁴ Con ocasión del contrato interadministrativo No. 07 de 2012. Contrato celebrado entre ISVIMED y FONVIVIENDA cuyo objeto es aunar esfuerzos para entregar en forma gratuita vivienda de interés prioritario a la población más vulnerable del municipio de Medellín, dentro del Programa de Vivienda Gratuita

³⁵ Es aquella población que carece de vivienda y no tiene una condición de reasentada ni desplazada, susceptibles de ser seleccionados de manera individual por el administrador del subsidio de vivienda o colectivamente a través de Organizaciones Populares de Vivienda. Literal p Artículo 1 Decreto 2339 de 2013.

el sector privado, mientras que, según el balance de gestión 2012–2015 se indica que para dicho periodo se otorgaron un total de 19.978 subsidios de vivienda nueva (ISVIMED, 2015).

3.2.2 Subsidios para compra de vivienda usada

Lo que se busca con este tipo de subsidio es que sus beneficiarios cuenten con una solución habitacional de vivienda usada, siendo esta la que ha sido habitada pero que cumple con las normas urbanísticas y constructivas y con los criterios de una solución habitacional (de acuerdo con el literal i del artículo 1). En estos casos el valor de la vivienda no podrá superar el tope de vivienda de interés social o el tope de vivienda de interés prioritario, según se trate. En todo caso este tipo de subsidio cubre un porcentaje del valor de la vivienda.

Para el efecto, el ISVIMED, adoptó el Manual para la Atención en Vivienda Usada³⁶, que establece “cada uno de los procedimientos requeridos, tanto internos, como externos para la aplicación de subsidios de vivienda municipales en vivienda usada y entrega de solución habitacional definitiva”, donde se contemplan las obligaciones a cargo de la entidad, tales como la verificación de que la unidad habitacional objeto de subsidio esté libre de gravámenes, no se encuentren en zona de alto riesgo, tenga escritura pública debidamente registrada, cuente con acceso y servicios públicos, todo lo anterior con el fin de asegurarse que la vivienda usada cuente con las condiciones mínimas que debe reunir para considerarse digna.

Las metas generales que tiene el ISVIMED dentro del *Plan de Desarrollo municipal Medellín cuenta con vos 2016-2019*, no establece cifras específicas en relación con la vivienda usada, sin embargo, sí estipula que se pretende lograr el reasentamiento de 427 familias localizadas

³⁶ Manual interno del ISVIMED. Código: M-GS-01. Versión: 07. Fecha: 04/05/2016

en zona de alto riesgo no mitigable. Por su parte, según el balance de gestión 2012–2015 (ISVIMED, 2015), para dicho periodo se asignaron un total de 881 subsidios representados en la entrega de viviendas usadas.

3.2.3 Subsidios para construcción en sitio propio

El literal 1 del artículo 1 del Decreto 2339 de 2013 señala que esta modalidad de subsidio se basa en que:

El beneficiario del subsidio accede a una vivienda de interés social, mediante la edificación de la misma en un lote de su propiedad, que puede ser un lote de terreno, una terraza o una cubierta de losa, entendiéndose por sitio propio el lote de terreno cuyo dominio se encuentre inscrito en la oficina de registro de instrumentos públicos a nombre de uno o cualquiera de los miembros del hogar del postulante.

Este subsidio podrá ser tanto en dinero como en especie, según lo indica el artículo 6 del Decreto municipal en mención y su cuantía máxima será de 23 salarios mínimos legales mensuales vigentes o el valor establecido para las normas vigentes para la adquisición o construcción de soluciones de vivienda nueva, es decir, no podrá superar el valor de una vivienda de interés social o el valor de una vivienda prioritaria, según sea el caso y, el beneficiario deberá realizar un aporte equivalente al valor del lote de terreno y, adicionalmente, un mínimo del 10% del valor de la construcción, el cual deberá ser realizado en dinero con recursos propios como ahorro, cesantías,

créditos, recursos de terceros como donaciones, o en especie como materiales o mano de obra no calificada.

Ahora bien, para garantizar que con este subsidio se atienden las condiciones de una vivienda digna, la normatividad local establece condiciones específicas del suelo y focalización geográfica de los lotes en donde se pretende construir, los cuales deben estar ubicados en zonas aptas, no tener limitaciones por zona de riesgo no recuperable u otras afectaciones de ampliación vial, retiro de quebrada o cualquier otra que no permita desarrollar la construcción en el sitio, según certificación expedida por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Adicionalmente, previo a la asignación del subsidio, se deberá contar con licencia de construcción y disponibilidad inmediata, la conexión a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, según certificados expedidos por las respectivas empresas de servicios públicos. En todo caso, el lote deberá estar ubicado en un desarrollo legal o legalizado, y se verificarán las condiciones jurídicas como el hecho de que el título de propiedad del lote sobre el que se pretende hacer la edificación esté inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de uno o cualquiera de los miembros del hogar beneficiario y no debe tener ningún gravamen, hipoteca o condición resolutoria, a excepción de la hipoteca constituida por crédito para la adquisición del mismo lote.

Las metas generales que tiene el ISVIMED dentro del *Plan de Desarrollo municipal Medellín cuenta con vos 2016-2019*, en lo que a los temas de vivienda de interés prioritario y su hábitat le corresponde, establece para el tema de fomento a la autoconstrucción o construcción en sitio propio una meta de 973 subsidios. En el balance de gestión 2012–2015 no se indica el número de este tipo de subsidios otorgados en dicho periodo.

3.2.4 Subsidios para el mejoramiento de vivienda propia

Siguiendo lo preceptuado en el literal k del artículo 1 del Decreto en estudio, el subsidio de mejoramiento de vivienda “es el conjunto de acciones que permiten a un grupo familiar mejorar las condiciones de salud habitacional, estructurales y/o locativas de su única vivienda urbana, suburbana o rural”, y que puede consistir en tres clases, según el alcance técnico del que se trate:

- i) Vivienda saludable: tiene como finalidad mantener el inmueble en las debidas condiciones de higiene, con una cuantía máxima de 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- ii) Estructural: busca superar las deficiencias básicas de una vivienda y tiene una cuantía máxima de 18 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- iii) Reposición: por el cual, a partir de una vivienda existente, se realiza la reconstrucción en razón del estado de criticidad en el que se encuentre, con una cuantía máxima de 23 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Este tipo de subsidio puede ser entregado en dinero o en especie y el grupo familiar deberá realizar un aporte mínimo del 10% del valor de la solución, el cual deberá ser realizado en dinero con recursos propios como ahorro, cesantías, créditos, recursos de terceros como donaciones, o en especie como materiales o mano de obra no calificada. Este subsidio, como en los demás ya desarrollados, se garantizan las condiciones mínimas que debe reunir una vivienda digna, en la medida en que los inmuebles en donde se realizará el mejoramiento, deben estar ubicados en zonas aptas por no tener limitaciones por zona de riesgo no recuperable u otras afectaciones de obra pública, retiro de quebrada o cualquier otra que no permita desarrollar el programa de mejoramiento atendiendo a las prescripciones del plan de ordenamiento territorial, según concepto

expedido por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal o quien haga sus veces o la autoridad que resulte competente, así como, deben tener disponibilidad de servicios públicos de acueducto y alcantarillado prestados por sistemas convencionales o no convencionales y vías de acceso.

En relación con las condiciones jurídicas del inmueble, este tipo de subsidio tiene la particularidad de que no solo puede otorgarse a los propietarios de bienes inmuebles debidamente registrados en la oficina de registro de instrumentos públicos, sino que también pueden acceder a este quienes ostenten la condición de poseedores o tengan derecho de usufructo.

Las metas generales que tiene el ISVIMED dentro del *Plan de Desarrollo municipal Medellín cuenta con vos 2016-2019*, en lo que a los temas de vivienda de interés prioritario y su hábitat toca, establece que para el subsidio de mejoramiento de vivienda se tiene prevista una intervención de 9.900 hogares, mientras que según el balance de gestión 2012–2015 se indica que para dicho periodo se otorgaron un total de 10.170 mejoramientos (ISVIMED, 2015).

3.2.5 Subsidios para el pago del canon de arrendamiento

Este tipo de subsidio surgió por primera en la ciudad en el año 2003 como una iniciativa de la Alcaldía de Medellín para brindarle atención a una población afectada por un incendio en el barrio Pinal que dejó 650 familias sin un lugar donde refugiarse.

Este programa se encuentra amparado en el artículo 68 y siguientes del Decreto 2339, el cual contempla tres modalidades de subsidios de arrendamiento, así:

- **Subsidio de arrendamiento temporal:** con el subsidio Municipal de arrendamiento temporal se pretende contribuir con el pago del arrendamiento de una vivienda como alternativa de solución habitacional y medida temporal de mitigación, y está destinado a grupos familiares en condiciones especiales de vulnerabilidad social y económica, ocasionada por un desastre natural, desastre antrópico o calamidad, reasentamiento por ubicación en zona de alto riesgo o por una intervención ordenada por el ente municipal con ocasión de obras de interés colectivo previamente certificados por la autoridad, y que tiene como finalidad que el grupo familiar pueda retomar su proyecto de vida, restablecer las condiciones iniciales o acceder a una solución de vivienda definitiva (véase el artículo 68 del Decreto). Para garantizar que la vivienda que se toma en arrendamiento cumpla con los requisitos mínimos que garanticen adecuadas condiciones de habitabilidad, se establece que esta no podrá estar en zona de alto riesgo y deberá contar con disponibilidad de servicios públicos domiciliarios. El valor mensual de este subsidio será establecido atendiendo la disposición presupuestal, sin que exceda de \$318.783, valor que se actualiza cada año mediante acto administrativo expedido por el administrador del subsidio, de acuerdo con el IPC.
- **Subsidio de arrendamiento con opción de compra:** esta modalidad de subsidio “pretende ser una ayuda económica indirecta para que los Grupos Familiares que no hayan realizado el cierre financiero por falta del aporte familiar, puedan acceder a una solución habitacional definitiva, permitiéndoles ocupar la vivienda en calidad de arrendatarios, realizando un aporte mensual tendiente a cubrir el cierre financiero y la renta del inmueble” (así lo señala el artículo 77 del Decreto). Los

grupos familiares podrán acceder a esta modalidad de subsidio siempre y cuando tengan acreditados todos los requisitos para la modalidad de vivienda a la que fueron postulados y encontrarse en imposibilidad económica de realizar el aporte familiar para alcanzar el cierre financiero correspondiente. Por ultimo deberán abrir una cuenta de ahorro programado a nombre del administrador del subsidio, para depositar el valor de la cuota periódica que corresponde.

- **Subsidio de arrendamiento social:** esta modalidad de subsidio, establecida en el artículo 84 del Decreto, “pretende ser una ayuda económica de carácter temporal para atender a los adultos mayores y/o persona con discapacidad igual o superior al cincuenta por ciento (50%), que se encuentren en situación de vulnerabilidad manifiesta”. Para ser beneficiario de este subsidio, el postulante deberá tener la calidad de adulto mayor (cuya edad sea igual o mayor a 60 años), o tener una discapacidad igual o superior al 50% debidamente certificada. Además no tener un grupo familiar; salvo que sea el cónyuge o hijos con discapacidad superior al 50% también acreditada. El valor mensual de este subsidio será hasta del noventa por ciento del valor del arriendo sin que exceda a suma de \$300 000, el diez por ciento restante deberá ser asumido por el beneficiario del subsidio.

Dentro de las metas generales que tiene el ISVIMED en el del *Plan de Desarrollo municipal Medellín cuenta con vos 2016-2019*, en lo que a los temas de vivienda de interés prioritario y su hábitat se refiere, establece que para el subsidio de arrendamiento temporal se tiene prevista una cifra de 16.500 familias beneficiarias, mientras que según el balance de gestión 2012–2015 se indica que para dicho periodo se otorgaron un total de 21.558 subsidios de arrendamiento temporal (ISVIMED, 2015).

Tabla 8. Modalidades de subsidio vigentes a nivel municipal

TIPO DE POBLACIÓN	MODALIDAD DE SUBSIDIO	CUANTÍA DEL SUBSIDIO
Desplazada	- Vivienda Nueva - Vivienda Usada	Hasta 35 SMMLV. *en caso de desplazamiento intraurbano hasta un 90% del valor de la vivienda.
Reasentada en razón de zonas de desastre o riesgo no recuperable	- Vivienda Nueva - Vivienda Usada - Arrendamiento Temporal - Arrendamiento opción de compra - Construcción en sitio propio	100 % el valor de la vivienda.
Reasentada en razón de obras de interés general	- Vivienda Nueva - Vivienda Usada - Arrendamiento Temporal	100 % valor de la vivienda.
Demanda libre	- Vivienda Nueva - Arrendamiento opción de compra	Hasta 23 SMMLV.

Fuente: elaboración de los autores a partir de datos del Decreto 2339 de 2013.

El municipio de Medellín ha tenido un gran avance en materia de vivienda con respecto a la creación de herramientas legales para reducir el déficit habitacional, toda vez que creó el Decreto 2339 de 2013, el cual compiló y modificó toda la normatividad anterior a este, para acordarla con los lineamientos constitucionales y legales del nivel nacional, y unificó en un solo texto normativo todas las disposiciones expedidas para la reglamentación de cada una de las modalidades específicas del subsidio o para poblaciones especialmente vulnerables, propendiendo con ello por la adecuada interpretación y aplicación de dichas disposiciones. Además trajo consigo una novedad y es la consagración del subsidio de arriendo en varias modalidades, así sus beneficiarios gozan de una vivienda que les garantiza el derecho a vivienda digna sin necesidad de hacerlos propietarios y a su vez se les ayuda a identificar alternativas de solución de vivienda.

En la actualidad no se sabe a ciencia cierta el déficit habitacional en la ciudad de Medellín lo que dificulta la evaluación de la eficacia de las políticas públicas vigentes, sumado a que la

administración actual “Medellín cuenta con vos” -tiene contemplado unas metas las cuales fueron expuestas anteriormente al final de cada uno de los programas- pero no existen aun cifras oficiales del avance de estas.

CONCLUSIONES



PH: Hernán Jaramillo Ramírez. Comuna 13, Medellín. Tomada en el año 2010

Una vez cumplido el objetivo de realizar un análisis en la normatividad y la jurisprudencia respecto al derecho a vivienda digna en Colombia, podemos concluir que aunque su contenido es amplio, complejo y subjetivo su desarrollo ha sido positivo. Pues, por un lado, el tratamiento jurisprudencial cada vez ha sido más garantista, a tal punto que en la actualidad es tratado como un derecho constitucional de rango fundamental, lo que le genera una mayor protección, y a que su titularidad sea cada vez más justa,

equitativa e igualitaria.

Por otro lado, el tratamiento normativo del derecho a vivienda digna también ha sido positivo, adquiriendo mayor importancia desde la promulgación de la constitución de 1991, donde el artículo 51 lo definió de manera general y le dejó a amplia disposición del estado la fijación de las condiciones necesarias para su efectividad. En cuanto a lo anterior nos atrevemos a decir que fue sabio el legislador al no definir las características de una vivienda digna, pues la concepción es cambiante ante las necesidades sociales de cada momento, sin embargo es ardua la tarea de

determinar estas características y es aquí donde el contenido de este derecho se vuelve complejo. Pese a lo anterior, han sido varias las normativas expedidas a nivel nacional como a nivel local que tienden a facilitar la creación e implementación de las políticas públicas habitacionales, toda vez que estas normativas están mejor compiladas y ajustadas a los lineamientos constitucionales, aspirando a una mejor interpretación y aplicación de las herramientas consagradas allí.

Estas políticas públicas habitacionales son estructuradas según el Plan de Desarrollo Nacional y los Planes de Desarrollo Municipal según corresponda -esto conforme a la ley 388 de 1997 “estructuración para las políticas de vivienda”- los cuales tiene que estar determinados en magnitud y en cantidad en los Planes de ordenamiento territorial o los que hagan sus veces. Lo anterior hace que el desarrollo del derecho a vivienda digna sea prioridad del Estado, pues es este el que fija las condiciones de los planes de vivienda de interés social, a la vez que los promueve para hacerlos efectivos, es decir, es el gobierno bajo el accionar de unas políticas públicas o programas de vivienda teniendo en cuenta la Constitución, las normas y los lineamientos jurisprudenciales el responsable de reducir progresivamente el déficit habitacional en Colombia.

En cuanto al déficit habitacional, nuestro país contaba con una estimación total de 24,7% al año 2014, que comparado con años anteriores (1993: 53,56%; 2005: 36,2%) da cuenta de una visible y progresiva disminución del mismo. Partiendo de este análisis nos atrevemos a decir que si bien se presentan inconvenientes a diario en cuanto a la materialización del derecho a vivienda digna, las políticas públicas nacionales han sido cada vez más eficaces y eficientes, lo anterior basados en el hecho de que los programas de vivienda están siendo más incluyentes y con mejores beneficios –muestra de esto son los programas actuales que están basados en los diferentes tipos de población (desplazados, desastres naturales, demanda libre, entre otros) y en base a sus

características están creados los diferentes planes de atención (subsidios totales de la vivienda en especie, subsidios a las tasas de interés, entre otros).

Respecto a el Municipio de Medellín, cabe resaltar que esta entidad cuenta con un órgano descentralizado, Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED) que está encargado del desarrollo de las políticas públicas tendientes a garantizar el aseguramiento y goce efectivo del derecho a vivienda digna en la localidad. Este Instituto en la actualidad al igual que el Gobierno Nacional cuenta con programas dirigidos a los diferentes tipos de población, que una vez fueron estudiados en el tercer capítulo, nos permitieron concluir que contemplan un gran avance pues están basados en el Decreto 2339 de 2013 -una normatividad que regula el subsidio municipal de vivienda en base a las exigencias y características actuales de la población en Medellín- que además contemplo el subsidio de arrendamiento, una gran avance, teniendo en cuenta que los beneficiarios gozan de un vivienda digna sin ser ellos los propietarios, y a su vez se les ayuda a identificar alternativas de solución de vivienda. Por ultimo, y en cuanto al déficit habitacional en Medellín es necesario dejar claro que no existen cifras oficiales exactas que de cuenta de esto lo que dificulta en ultimas y de manera contundente la evaluación de las políticas públicas en esta localidad.

Con relación a lo anterior, cabe anotar a modo de crítica que encontramos falencias respecto a las estadísticas que miden el déficit de vivienda, pues hace falta la realización de censos poblacionales para medir los índices de aumento o disminución del déficit habitacional, ya que como se dijo anteriormente es esta una importante herramienta para vislumbrar la efectividad de las diferentes políticas públicas en materia de vivienda. Tal y como se evidencia en este trabajo, hasta hoy solamente se cuenta con censos nacionales poblacionales adelantados por el DANE en el año 1993 y 2005. Por otro lado debemos resaltar que aunque el avance jurisprudencial y

normativo del derecho a vivienda digna ha sido significativo, se evidencia carencias legislativas en cuanto a la definición de los parámetros con exactitud para la construcción de viviendas VIS y VIP. Lo anterior genera que en ocasiones estas viviendas sean un instrumento meramente político y que los materiales y la forma en la que son construidas no sean las más adecuadas, aunque a simple vista cumplan con los mínimos requisitos establecidos en la ley.

REFERENCIAS

Alcaldía de Medellín. (2013). Decreto No. 2339 de 21 de noviembre por el cual se reglamenta la administración, postulación y asignación del subsidio municipal de vivienda del municipio de Medellín. Gaceta oficial 4 202

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1996). Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Recuperado de:
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). Observación General N^o 4. Recuperado de: <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto>

Congreso de la Republica. (1918). Ley 46 de noviembre 19 por la cual se dicta una medida de salubridad pública y se provee a la existencia de habitaciones higiénicas para la clase proletaria. Diario Oficial 16 449 de noviembre 23 de 1918.

Congreso de la República. (1936). Acto Legislativo No. 1 de agosto 5 reformativo de la Constitución. Diario Oficial 23 263 de agosto 22 de 1936.

Congreso de la República. (1947). Ley 87 de diciembre 26 sobre la creación de la Caja de Vivienda Familiar. Diario 26 620 de enero 8 de 1948.

Congreso de la Republica. (1991). Ley 3 de Enero 15 por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 39 631.

Congreso de la República. (1991a). Gaceta No. 6 del lunes 18 de febrero de 1991.

Congreso de la República. (2012). Gaceta No. 180 de 2012. Ley 223 de 2012 Cámara. 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

Congreso de la República. (1991b). Gaceta No. 62 del lunes 29 de abril de 1991.

Congreso de la República. (1997). Ley 388 de julio 18 por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43 091 del 24 de julio de 1997.

Congreso de la República. (1999). Ley 546 de diciembre 23 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. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=180>

Congreso de la República. (2012). Ley 1607 por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48 655 diciembre 26.

Congreso de la República. (2012). Ley 1537 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. Diario Oficial 48 467 junio 20.

Congreso de la República. (2012). Gaceta no 180 de 26 de abril. Proyecto de Ley 223 de 2012. Recuperado de: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3

Congreso de la República. (2015) Ley 1753 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Junio 9 49 538

Consejo de Medellín. (2008). Acuerdo Municipal No. 052 expedido por el Consejo Municipal del 6 de diciembre de 2008. Acta N° 188.

Constitución Política de la República de Colombia. (1886). Recuperado de: <http://americo.usal.es/oir/legislatura/normasyreglamentos/constituciones/colombia1886.pdf>

Corte Constitucional. (1992). Sentencia T 423, M.P. Morón Díaz, F.

Corte Constitucional. (1994), Sentencia T 550. M.P. Hernández Galindo, J.G.

Corte Constitucional. (1995a). Sentencia T 495. M.P. Naranjo Mesa, V.

Corte Constitucional. (1995b). Sentencia T 499. M.P. Cifuentes Muñoz, E.

Corte Constitucional. (1995c). Sentencia T 251. M.P. Naranjo Mesa, V.

Corte Constitucional. (1997). Sentencia T 258. M.P. Gaviria Díaz, C.

Corte Constitucional. (2001). Sentencia T 958. M.P. Montealegre Lynett, E.

Corte Constitucional. (2004). Sentencia T 363. M.P. Vargas Hernández, C.

Corte Constitucional. (2005). Sentencia T 894. M.P. Araújo Rentería, J.

Corte Constitucional. (2007). Sentencia T 016. M.P. Sierra Porto, H.A.

Corte Constitucional. (2008). Sentencia T 585. M.P. Sierra Porto, H.A.

Corte Constitucional. (2009). Sentencia T 742. M.P. Vargas Silva, L.E.

Corte Constitucional. (2010a). Sentencia T 509. M.P. González Cuervo, M.

Corte Constitucional. (2010b). Sentencia T 907. M.P. Mendoza Martel, G.E.

Corte Constitucional. (2010c). Sentencia C 057. M.P. González Cuervo, M.

Corte Constitucional. (2011a). Sentencia T 761. M.P. Pretelt Chaljub, J.I.

Corte Constitucional. (2011b). Sentencia T 675. M.P. Calle Correa, M. V.

Corte Constitucional. (2011c). Sentencia T 921. M.P. Sierra Porto, H.A.

Corte Constitucional. (2013a). Sentencia T 408. M.P. Pretelt Chaljub, J.I.

Corte Constitucional. (2013b). Sentencia T 413. M.P. Pinilla Pinilla, N.

Corte Constitucional. (2014a). Sentencia T 024. M.P. Mendoza Martelo, G. E.

Corte Constitucional. (2014b). Sentencia T 049. M.P. Mendoza Martelo, G.E.

Corte Constitucional. (2014c). Sentencia T 029. M.P. Guerrero Pérez, L.G.

Corte Constitucional. (2015). Sentencia T 132. M.P. Sáchica Méndez, M.V.

Corte Constitucional. (2015a). Sentencia T 608. M.P. Palacio Palacio, J.I.

Corte Constitucional. (2015b). Sentencia T 024. M.P. Mendoza Martelo, G.E.

Corte Constitucional. (2016). Sentencia T 152. M.P. Rojas Ríos, A.

Departamento Administrativo Nacional De Estadística. DANE. (2015). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Recuperado de: https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/356

Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y social. CONPES. (2016). Documento Conpes 3869: programa Mi Casa Ya: declaración de importancia estratégica del proyecto subsidio familiar de vivienda y modificación del documento Conpes 3725 importancia estratégica del programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación.

Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín. ISVIMED. (2015). Rendición de cuentas. Recuperado de: <http://isvimed.gov.co/transparencia/rendicion-de-cuentas/>

Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio. (2014). Colombia: Cien años de políticas habitacionales. Bogotá: El Ministerio.

Ministerio del Interior y de Justicia. (2009). Decreto 2190 por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas. Diario oficial 47 378 de junio 12 de 2009.

Organización de las naciones unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado de: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Organización de las Naciones Unidas. (1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo. Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/DeclarationRightDevelopment_sp.pdf

Patiño Roselli, A. (1981). *La prosperidad al debe y la gran crisis, 1925-1935*. Bogotá: Banco de la República

Presidencia de Colombia. (1968). Decreto Extraordinario 3118 de diciembre 26 por el cual se crea el Fondo Nacional de Ahorro, se establecen normas sobre auxilio de cesantías de empleados públicos y de trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 32 689 del 20 de enero de 1969.

Presidencia de la República. (1939). Decreto Ley 200 de enero 28 por el cual se dictan algunas disposiciones referentes a los bancos de crédito territorial y se fomenta la construcción de viviendas campesinas. Diario Oficial 23 989 febrero 4 de 1939.

- Presidencia de la República. (2015). Decreto 0428 de marzo 11 por el cual se implementa el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social - “Mi Casa Ya”. Diario Oficial 49 450 de marzo 11.
- Presidencia de la República. (2015). Decreto 1077 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Mayo 26
- Redacción El Tiempo. (26, 11, 2015). La vivienda gratis número 100 000 se entregó el jueves. El tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-1644101>
- Redacción el Tiempo. (26, 11, 2015). La vivienda gratis número 100.000 se entregó este jueves. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16441016>
- Redacción Nación. (12, 08, 1997). El desplome del INURBE. *Semana*, (34. 476). Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-desplome-del-inurbe/34476-3>
- Rodríguez D. (2013). El derecho a la vivienda digna en Colombia, una mirada político-constitucional y jurisprudencial. *Criterio Jurídico Garantista*, 5, (9), 108-119.
- Torres Ramírez, J.E.; Pérez Pérez, E.; Torres Vallejo, J.A.; Preciado Sánchez, N.D. y Torres Casallos, C.A. (2016). Calculando el déficit de vivienda a partir de la gran encuesta integrada de hogares. *Revista Ib* 5, (1), 174-192.
- Urrutia, M. y Namen, O. (2012). Historia del crédito hipotecario. *Revista Ensayos Sobre Política Económica (ESPE)*, 30 (67).
- Vásquez Cárdenas, A. et al. (2015). *Buenas prácticas para la aplicación de políticas públicas de regeneración urbana, participativas y de buen gobierno: manual*. Medellín: Universidad de Antioquia, Universidad Eafit y Escuela Superior de Administración Pública.
- Vásquez Santamaría, J.E.; Santana Londoño, M.V. y Jaramillo de los Ríos, L. (2012). Descripción jurídico-conceptual de la vivienda para el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 3 (1), 47-66.

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

Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187.

ANEXOS

Anexo A. DECRETOS SUBSIDIOS A LA TASA DE INTERÉS

DECRETO 701 DE 2013 Y DECRETO 2500 DE 2015	
OBJETO	Desarrollar una política contracíclica que permita el ofrecimiento de una de tasa de interés para vivienda nueva o la cobertura de tasa de interés para vivienda urbana no VIS
VALOR DE LA VIVIENDA	Mayor a 135 SMMLV y hasta 335 SMMLV
VALOR DEL SUBSIDIO A LA TASA DE INTERÉS	Cobertura equivalente a 2,5 puntos porcentuales, liquidados sobre el saldo remanente del crédito hipotecario o del contrato de <i>leasing</i> habitacional.
PRINCIPALES CONDICIONES PARA EL ACCESO A LA COBERTURA	<p>Adicionalmente a la prohibición de no haber sido sujeto de otro tipo de los subsidios de vivienda, indicados de manera específica el decreto, para acceder al subsidio se deberán cumplir con las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Créditos o contratos de <i>leasing</i> habitacional que otorguen los establecimientos de crédito para financiar el acceso a una vivienda nueva. - Para el Decreto 701 de 2013: créditos que se desembolsen o contratos de <i>leasing</i> habitacional que inicien a partir del 6 de mayo de 2013 y hasta el agotamiento del número de coberturas. <p>Para el Decreto 2500 de 2015: créditos que se desembolsen o contratos de <i>leasing</i> habitacional que inicien en las fechas que determine el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que no podrán ir en ningún caso, más allá del 31 de diciembre de 2017 o hasta el agotamiento del número de coberturas.</p>

DECRETO 161 DE 2014 y DECRETO 1432 DE 2013	
OBJETO	Desarrollar una cobertura a la tasa de interés para cubrir a potenciales deudores de créditos, que sean pertenecientes a hogares que resulten beneficiarios del PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO PARA AHORRADORES (VIPA)
VALOR DE LA VIVIENDA	No podrá superar los 70 SMMLV
VALOR DEL SUBSIDIO A LA TASA DE INTERÉS	Cobertura correspondiente a cinco (5) puntos porcentuales liquidados sobre el saldo remanente del crédito otorgado por el establecimiento de crédito.
PRINCIPALES CONDICIONES PARA EL ACCESO A LA COBERTURA	<p>Adicionalmente a la prohibición de no haber sido sujeto de otro tipo de los subsidios de vivienda, indicados de manera específica el decreto, para acceder al subsidio se deberán cumplir con las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Créditos que otorguen los establecimientos de crédito para financiar la compra de una vivienda de interés social prioritaria nueva urbana, que se ejecute en los proyectos seleccionados en el marco del “Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores”. - Que el desembolso del crédito se realice dentro de los plazos que definan los términos de referencia de los procesos de selección de los proyectos de VIPA. - Tener ingresos totales mensuales no superiores al equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes. - No ser propietarios de una vivienda en el territorio nacional. - Aportar al oferente, para la adquisición de la vivienda, un ahorro mínimo equivalente al cinco por ciento (5%) del valor de la vivienda. - Contar con un crédito preaprobado por el valor correspondiente a los recursos faltantes para acceder a la solución de vivienda a adquirir.
DECRETO 1190 DE 2012	

OBJETO	Va dirigido a la tasa de interés en materia de vivienda de interés social nueva para áreas urbanas.
VALOR DE LA VIVIENDA	Hasta 135 SMMLV.
VALOR DEL SUBSIDIO A LA TASA DE INTERÉS	<p>Para viviendas de hasta 70 smmlv, la cobertura será equivalente a cinco (5) puntos porcentuales, liquidados sobre el saldo remanente del crédito o del contrato de <i>leasing</i> habitacional.</p> <p>Para viviendas cuyo valor, sea entre 70 smmlv y 135 smmlv, la cobertura será equivalente a cuatro (4) puntos porcentuales, liquidados sobre el saldo remanente del crédito o del contrato de <i>leasing</i> habitacional.</p>
PRINCIPALES CONDICIONES PARA EL ACCESO A LA COBERTURA	<p>Adicionalmente a la prohibición de no haber sido sujeto de otro tipo de los subsidios de vivienda, indicados de manera específica el decreto, para acceder al subsidio se deberán cumplir con las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Créditos nuevos o Contratos de <i>leasing</i> habitacional nuevos que otorguen los establecimientos de crédito para financiar el acceso a una vivienda de interés social nueva. - Créditos que se inicien a partir de la publicación del Decreto y hasta el agotamiento del número de coberturas o las fechas que establezca el Fondo Nacional de Vivienda-Fonvivienda. - Tener ingresos totales no superiores a ocho salarios mínimos mensuales legales vigentes (8 smmlv). <p>No ser propietario de vivienda en el territorio nacional.</p>

DECRETO 428 DE 2015 Y DECRETO 1077 DE 2015	
OBJETO	Desarrollar una cobertura a la tasa de interés para cubrir a potenciales deudores de créditos, que sean pertenecientes a hogares que resulten beneficiarios del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social, enmarcada en el programa "MI CASA YA"
VALOR DE LA VIVIENDA	Mayor a 70 SMMLV e inferior o igual a 135 SMMLV.
VALOR DEL SUBSIDIO A LA TASA DE INTERÉS	Cuatro (4) puntos porcentuales liquidados sobre el saldo remanente del crédito otorgado por el establecimiento de crédito, para financiar la compra de la vivienda NUEVA y URBANA
PRINCIPALES CONDICIONES PARA EL ACCESO A LA COBERTURA	<p>Adicionalmente a la prohibición de no haber sido sujeto de otro tipo de los subsidios de vivienda, indicados de manera específica el decreto, para acceder al subsidio se deberán cumplir con las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los hogares que resulten beneficiarios de este subsidio familiar de vivienda, podrán acceder a la cobertura de tasa de interés a través de créditos otorgados por los establecimientos de crédito - El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) definirá cuáles son los departamentos, municipios y/o regiones en los cuales se ejecutarán las viviendas cuyos adquirentes recibirán los beneficios del programa. - Tener ingresos totales mensuales superiores al equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes y hasta por el equivalente a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes. - No ser propietario de vivienda en el territorio nacional.

ANEXO B. SUBSIDIOS SEGÚN EL TIPO DE POBLACIÓN

POBLACIÓN	NORMA	CUANTÍA DEL SUBSIDIO
“VIPA”	Decreto 1432 de 2013	<p>a) A los hogares con ingresos hasta de 1.6 smmlv, podrá asignarse un subsidio hasta por el monto equivalente a 30 smmlv, al momento del desembolso al oferente.</p> <p>b) A los hogares con ingresos de más de 1.6 y hasta 2 smmlv, podrá asignarse un subsidio hasta por el monto equivalente a 25 smmlv, al momento del desembolso al oferente.</p>
“Mi casa ya”	Decreto 428 de 2015	<p>a) A los hogares con ingresos superiores a dos (2) smmlv y hasta tres (3) smmlv, podrá asignárseles un subsidio hasta por el monto equivalente a veinte (20) smmlv, al momento de la asignación;</p> <p>b) A los hogares con ingresos superiores a tres (3) smmlv y hasta cuatro (4) smmlv, podrá asignárseles un subsidio hasta por el monto equivalente a doce (12) smmlv, al momento de la asignación.</p>
“Población desplazada”	<u>Decreto 0951 DE 2001</u> / Decreto 1077 DE 2015 artículo 2.1.1.1.2.1.1. y siguientes.	Hasta 30 smmlv
“Afectados fenómeno de la niña 2010-2011 y aquellos ubicados en	Decreto 1920 de 2011 / Decreto 1077 de 2015 artículo 2.1.1.1.3.1.1.	La cuantía del subsidio familiar de vivienda en salarios mínimos mensuales legales vigentes bajo la modalidad de adquisición de vivienda

zonas de riesgo”		nueva que se asignará a los hogares podrá ser hasta de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smmlv).
“Madres comunitarias”	Decreto 126 de 2013 / Decreto 1077 de 2015 artículo 2.1.1.1.4.1.	Entre 4 y hasta 25 smmlv, cuyo valor final dependerá de los ingresos del beneficiario y otras condiciones como calificación del SISBEN y si se trata de vivienda urbana o rural.
“Recicladores”	Decreto 2778 de 2008 / Decreto 1077 de 2015 artículo 2.1.1.1.5.1.	
“Concejales”	Decreto 740 de 2008 / Decreto 1077 de 2015 artículo 2.1.1.1.7.1.	
“Afectados por desastres naturales, calamidad pública o emergencia”	Decreto 2480 de 2005 / Decreto 1077 de 2015 artículo 2.1.1.1.8.1.1.	Hasta de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smmlv).

ANEXO C. SUBSIDIOS ASIGNADOS ENTRE 1991 Y 2005³⁷

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
DIRECCION DEL SISTEMA HABITACIONAL
SUBSIDIOS ASIGNADOS 1991-2015

AÑOS	FONVIVIENDA *		BANCO AGRARIO **		C.C.F.***		C.P.V.M. ****		TOTAL	
	Subsidios	Mil. (\$)	Subsidios	Mil. (\$)	Subsidios	Mil. (\$)	Subsidios	Mil. (\$)	Subsidios	Mil. (\$)
1.991	17.402	\$ 70.509	-	-	9.128	\$ 17.840	1.949	33.152	28.479	121.501
1.992	40.313	\$ 48.026	20.165	22.363	10.028	\$ 34.315	3.028	58.516	73.534	163.220
1.993	57.490	\$ 89.002	38.912	43.762	22.066	\$ 18.966	2.547	44.060	121.015	195.790
1.994	65.760	\$ 155.691	81.206	68.885	14.381	\$ 42.447	4.338	59.916	165.685	326.939
1.995	71.380	\$ 136.691	40.888	52.028	33.227	\$ 60.082	4.097	23.826	149.592	272.627
1.996	49.390	\$ 89.168	50.441	62.057	31.922	\$ 87.165	4.058	22.421	135.811	260.811
1.997	57.479	\$ 118.974	25.201	54.353	39.694	\$ 141.751	3.120	20.923	125.494	336.001
1.998	19.966	\$ 44.828	12.369	31.612	28.847	\$ 121.631	6.046	46.100	67.228	244.171
1.999	21.369	\$ 120.853	3.085	8.414	20.374	\$ 98.908	5.150	45.578	49.978	273.753
2.000	22.226	\$ 127.692	12.345	46.646	20.069	\$ 119.750	3.535	36.388	58.175	330.476
2.001	32.139	\$ 208.760	12.582	51.697	32.139	\$ 208.760	3.677	41.877	80.537	511.094
2.002	15.012	\$ 108.907	9.650	40.227	32.178	\$ 233.760	3.638	45.078	60.478	427.972
2.003	20.423	\$ 141.466	9.370	36.270	24.840	\$ 163.126	4.534	60.667	59.167	401.529
2.004	36.761	\$ 256.064	14.979	67.537	32.696	\$ 181.541	4.793	70.562	89.229	575.704
2.005	46.872	\$ 206.826	12.954	61.159	39.427	\$ 266.126	7.166	112.860	106.419	646.971
2.006	34.900	\$ 298.699	12.882	68.028	48.796	\$ 341.774	6.101	104.439	102.679	812.940
2.007	62.873	\$ 328.879	12.499	75.070	46.294	\$ 343.209	6.982	120.670	128.648	867.828
2.008	46.484	\$ 379.030	10.445	73.413	46.281	\$ 423.193	6.948	128.376	110.158	1.004.012
2.009	27.472	\$ 272.556	1.224	10.293	47.734	\$ 476.178	6.408	146.242	82.838	905.269
2.010	31.601	\$ 384.819	5.247	54.839	44.660	\$ 462.775	5.711	123.352	87.219	1.025.785
2.011	33.429	\$ 454.541	8.288	105.289	46.672	\$ 495.853	7.072	162.952	95.461	1.218.635
2.012	5.439	\$ 68.298	5.619	81.123	41.640	\$ 462.110	7.007	178.892	59.705	790.424
2.013	34.077	\$ 1.214.625	19.299	272.528	45.675	\$ 579.961	6.137	161.946	105.188	2.229.060
2.014	38.904	\$ 1.502.230	25.226	387.047	42.639	\$ 504.415	7.062	190.259	113.831	2.583.951
2.015	28.114	\$ 911.668	16	305	34.486	\$ 430.503	3.717	106.986	66.333	1.449.462
TOTAL	917.275	7.738.802	444.892	1.774.945	835.893	6.316.139	124.821	2.146.039	2.322.881	17.975.925

Fuente: Información enviada por las Oficinas de Planeación de cada entidad. Cálculos Subdirección del SFV

³⁷ * Fondo Nacional de Vivienda

** Banco Agrario

*** Cajas de Compensación Familiar

**** Caja Promotora de Vivienda Militar