

PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA

CARLOS MAURICIO DURÁN RUIZ
CLARA INÉS IGUARÁN CABRALES

UNIVERSIDAD DE LA SABANA

FACULTAD DE DERECHO

CHÍA

2004

PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA

**CARLOS MAURICIO DURÁN RUIZ
CLARA INÉS IGUARÁN CABRALES**

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE ABOGADO

**ASESOR
JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ BELTRÁN**

**UNIVERSIDAD DE LA SABANA
FACULTAD DE DERECHO**

CHÍA

2004

TABLA DE CONTENIDO

| | PÁG |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| 1. DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES..... | 4 |
| 1.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES | 5 |
| 1.2. LA VIVIENDA COMO DERECHO FUNDAMENTAL | 6 |
| 1.3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA..... | 7 |
| 1.4. LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL | 11 |
| 1.5. SISTEMA ESPECIALIZADO PARA FINANCIACIÓN DE VIVIENDA | 14 |
| 2. EL SISTEMA DE SUBSIDIOS | 20 |
| 2.1. EL INTERÉS SOCIAL | 20 |
| 2.2. EL SUBSIDIO..... | 21 |
| 2.3. RÉGIMENES ESPECIALES DE SUBSIDIOS PARA VIVIENDA..... | 23 |
| 2.3.1. Subsidio a la vivienda de interés social | 24 |
| 2.3.2. Subsidio para soldados | 27 |
| 2.3.3. Subsidios para desplazados..... | 29 |
| 2.3.4. Subsidio para víctimas de terremoto | 30 |
| 2.3.5. Subsidio para discapacitados | 31 |
| 2.3.6. Acuerdo No 05 de febrero 28 de 2002..... | 32 |
| 2.4. RÉGIMEN DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA..... | 34 |
| 2.4.1. El subsidio de vivienda de interés social respecto del nuevo régimen de arrendamiento de vivienda urbana..... | 34 |

| | | |
|--------|--|----|
| 2.4.2. | Fomento a la inversión | 37 |
| 3. | LA FAMILIA COMO INSTITUCIÓN BÁSICA DE LA SOCIEDAD | 38 |
| 3.1. | FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL | 39 |
| 3.2. | DIFERENCIA ENTRE FAMILIA Y HOGAR | 39 |
| 3.3. | PATRIMONIO DE FAMILIA..... | 40 |
| 3.4. | PROCEDIMIENTOS, MODALIDADES Y REQUISITOS PARA QUE LA FAMILIA PUEDA ACCEDER A VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL SUBSIDIADA | 44 |
| 3.4.1. | Procedimiento..... | 44 |
| 3.4.2. | Modalidades | 46 |
| 3.4.3. | Requisitos..... | 48 |
| 3.5. | ADMINISTRADORES DEL SUBSIDIO FAMILIAR APLICADO A LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL..... | 50 |
| 4. | PROBLEMÁTICA GENERAL DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA..... | 59 |
| | CONCLUSIONES | 62 |
| | RECOMENDACIONES..... | 66 |
| | BIBLIOGRAFÍA..... | 69 |

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es el producto de una inquietud que surgió de la observación directa, en la práctica realizada en una Institución Administradora de subsidio en la ciudad de Bogotá; donde nos interesamos por el tema del subsidio familiar a la vivienda de interés social.

La investigación sobre el tema enunciado se elaboró para optar el título de Abogados y cumplir con los requisitos exigidos por la Universidad de La Sabana.

Dicha investigación se fundamenta en los conceptos que conforman la base de este trabajo como son: “LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES”¹ de la familia como núcleo fundamental de la sociedad frente a la PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA. Dentro de este gran enunciado se hará alusión a temas como: hogar, familia, patrimonio de familia y vivienda subsidiada; cimentando el presente trabajo en el estudio del subsidio a la vivienda de interés social y la normatividad vigente.

No podemos desconocer que el tema de los DERECHOS SOCIALES, despierta el interés tanto del gobierno como de la comunidad en general, dentro de los cuales la vivienda digna constituye un derecho fundamental

¹ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. Capítulo 2. En: MOMO EDICIONES Edición Actualizada año 2003.

y básico, fijando el Estado las condiciones necesarias para hacerlo efectivo y promoviendo planes de vivienda de interés social².

El subsidio familiar para la vivienda de interés social se le otorga a los hogares o a las familias colombianas. La vivienda de interés social ha sido concebida con el objeto y finalidad de otorgar vivienda digna para las personas de escasos recursos.

Los requisitos y procedimientos utilizados para obtener este beneficio no son lo suficientemente ágiles y adecuados. El esquema planteado por el legislador a nuestro parecer deja vacíos, los cuales serán demostrados a lo largo del trabajo donde señalaremos el enfoque dado por la ley y el mínimo beneficio obtenido por las familias de menores ingresos.

El otorgamiento del subsidio familiar a la vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas, fue reglamentado a través de las Leyes 3^a de 1991³ y 546 de 1999⁴, las cuales han sufrido continuas modificaciones bien por problemas de orden público, reestructuración de las instituciones del Estado o por la reformulación de los planes de desarrollo del gobierno de turno, que permite que estos recursos de la inversión social, sean manejados a través de grupos económicos privados.

² COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. Artículo 51. Pág. 22 En: MOMO EDICIONES Edición Actualizada año 2003.

³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 3^a del 15 de Enero de 1991. "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". Consultado en: Pág. web banrep.gov.co. junio 2003.

⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 546 del 23 de Diciembre de 1999. "Por la cual se dictan normas den 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 negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones. Consultado en: Pág. web banrep.gov.co. junio 2003.

Es nuestro propósito analizar y dejar plasmados conceptos y criterios personales, respecto de las normas existentes y del tratamiento que se le viene dando a la clase más necesitada del país; quienes aspiran a tener una vivienda digna, haciendo uso del subsidio otorgado por el Estado Colombiano.

Ha sido imposible para el gobierno cumplir con el propósito de beneficiar a una alta mayoría de la población, que por el ingreso económico del grupo familiar serían beneficiarios del subsidio, debido a la complicada situación fiscal por la que atraviesa nuestro país.

LA FAMILIA COMO BASE DE LA SOCIEDAD, goza de especial protección y amparo por parte del Estado colombiano y tiene un papel preponderante en la expedición y promulgación de normas de carácter general, partiendo desde la misma Constitución Política. Así el Estado Colombiano a través de la expedición de las normas de constitución de patrimonio de familia, ha hecho inembargable dicho haber social, con el fin específico de proteger a la prole habida dentro de la sociedad conyugal.

LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA, ha sido reconocida por el Estado, ya que existen más de un millón novecientos mil hogares sin condiciones habitacionales mínimas y de éstos, novecientos ochenta mil viven en estado de hacinamiento. El gobierno ha planeado la construcción en cuatro años de aproximadamente, quinientas mil viviendas de interés social, para una parte de estas familias.

Sin embargo la cantidad de hogares anteriormente mencionados de acuerdo a estadísticas de CODHES y la Defensoría del Pueblo⁵ ha sido superada en 3 millones de personas debido al fenómeno del desplazamiento.

⁵ COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Boletín informativo Disponible en Internet de abril 12 de 2004. Consultado en: Pág. web www.defensoria.org.co.

Vale la pena tener en cuenta todos los cuestionamientos surgidos del estudio de las normas y análisis de la situación actual de la vivienda en Colombia, interrogantes que trataremos de aclarar en el presente trabajo.

La justificación del trabajo de investigación es la de suplir la falencia de elementos objetivos y jurídicos con propuestas de tipo argumentativo que optimicen la prestación del servicio a las clases menos favorecidas y que conlleven al cumplimiento del mandato constitucional y legal de una vivienda digna.

1. DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES

Estos derechos de los individuos surgieron de las crisis de los estados gendarmes, donde solo se satisfacían los intereses de los propietarios de los grandes medios de producción, lo que trajo como consecuencia serias dificultades al capitalismo, el cuál lanzaba a la miseria a millones de seres humanos.

De esta situación nacieron las luchas revolucionarias de los obreros, llevando así a los Estados al debilitamiento de sus sistemas políticos; teniendo éstos que abrir espacios a la democracia y reacondicionar las legislaciones laborales.

El avance de las ideas socialistas inspiró a los constituyentes colombianos de 1936, a establecer un estado interventor que sirviera para sentar bases mínimas de convivencia pacífica. Los derechos sociales, económicos y culturales se convirtieron en un propósito apenas adicional que los gobernantes no pudieron o no quisieron cumplir. Más de sesenta años han transcurrido sin llevar a cabo una reforma agraria efectiva; la seguridad social se presta a un reducido grupo de la población.

Aunque el gobierno ha realizado esfuerzos en este aspecto, aún queda un alto porcentaje de colombianos sin cobertura; y los problemas de salud y educación, aunque han disminuido su crecimiento, todavía existen y es necesario terminarlos.

Desafortunadamente en el caso colombiano, en 1991 se adoptó una carta magna que declara y protege los derechos sociales, económicos y culturales, pero sin que la sociedad pueda esperar que tenga realización inmediata o a corto plazo, ya que el Estado no cuenta con los recursos económicos necesarios.

1.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de Colombia dentro de su articulado, plasma los derechos sociales, económicos y culturales, promoviendo así su calidad de Estado social de derecho.

Colombia al constituirse como Estado interventor incluyó dentro de sus políticas, la protección de todos los asociados en el ejercicio de sus derechos y libertades, procurando implementarles una serie de prerrogativas a sus administrados, que les asegura el desempeño social de manera integral.

Hacen parte de los derechos sociales, económicos y culturales entre otros:

- Derecho a la vivienda: constituye el derecho de tener una vivienda digna con algún grado de comodidad y el acceso a los servicios públicos domiciliarios⁶;
- Derecho a la educación: la educación como derecho involucra la obligación del Estado de proporcionar medios y recursos suficientes, para hacer posible la erradicación del analfabetismo⁷;
- Derecho a la salud: es deber del Estado dotar de condiciones de salubridad a todas las regiones del país buscando la erradicación de la miseria, el hambre, la desnutrición y la presencia de enfermedades endémicas y epidémicas⁸;

⁶ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. Artículo 51. en: MOMO EDICIONES Edición Actualizada año 2003.

⁷ Ibid. Artículos 67, 68, 69, 70, 71, 336. Pág. 26-28, 141.

⁸ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. Artículo 49. Pág. 21. En: MOMO EDICIONES Edición Actualizada año 2003.

- Derecho a la recreación y al deporte: este derecho incluye la obligación del Estado, de fomentar las manifestaciones artísticas y culturales facilitando su disfrute y garantizando la practica de un deporte libremente escogido⁹;
- Derecho a la propiedad privada: es un derecho del cual disfrutaban las personas naturales o jurídicas, que en principio no puede ser vulnerado por la ley, sin desconocer que siempre primará el interés general sobre el particular¹⁰;
- Derecho al trabajo: El trabajo como derecho y obligación social, significa que toda persona pueda acceder a un empleo, el cual al realizarse enaltece al individuo, situación que favorece al conglomerado para su desarrollo económico. Estos son algunos de los aspectos que el ser humano necesita para desarrollarse de manera normal, en donde se respeta la dignidad humana y se le reconoce como sujeto de derechos y obligaciones.

1.2. LA VIVIENDA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

La Constitución en su artículo 51 prescribe que: “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 vivienda¹¹”.

Como dice Pedro Agustín Díaz Arenas ¹² según el artículo anterior, la vivienda constituye un derecho elemental y básico el cual ha sido desconocido en la práctica, por las condiciones de miseria propias de la sociedad colombiana. De tal suerte, garantizar el derecho a la vivienda puede resultar inútil, mientras no se eliminen las condiciones que hacen impracticable la consagración de tal garantía,

⁹ Ibid. Artículos 52, 71. Pág. 22, 28.

¹⁰ Ibid. Artículo 58, 59, 60, 333. Pág. 24-25, 139.

¹¹ Ibid. Artículo 51. Pág. 22.

¹² DÍAZ ARENAS, Pedro Agustín. “Proceso, estructuras y contexto. En: COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. 1991. Comentada y concordada. Editorial Temis S.A. 1993. Pág. 299.

y mientras el hacinamiento y la falta de techo sean el lugar común que identifica a grandes sectores de la población.

Para darle cumplimiento al mandato constitucional del artículo 51¹³ es necesario promover la democracia participativa, la cual no se alcanzará solo con los enunciados de la Constitución, sino que dependerá del sentimiento de los pueblos y de la voluntad de las autoridades, quienes deberán trabajar permanentemente en el mejoramiento de las condiciones de vida de todos sus asociados.

1.3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA

Ante la crisis social, económica y de seguridad que atraviesa Colombia, el actual Gobierno ha propuesto dentro del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2003-2006, estrategias tendientes a lograr en primer lugar un crecimiento económico, el cual tendría como consecuencia una mayor generación de empleo, impulsando la reactivación de uno de los principales sectores como es: la vivienda y la construcción.

A continuación transcribiremos algunos de los planteamientos esbozados en el plan¹⁴ anteriormente mencionado, donde el impulso a la vivienda se centrará en tres estrategias principales por grupos de población así:

- Para los grupos de menores ingresos, se ampliará la cobertura de los subsidios familiares de vivienda. En total se buscará financiar 400.000 nuevas unidades de vivienda de interés social (VIS), de las cuales 340.000 unidades corresponderán a programas de vivienda nueva y mejoramiento integral.

¹³ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. Artículo 51. Pág. 22. En: MOMO EDICIONES. Edición Actualizada año 2003.

¹⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 812 del 26 de Junio. "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006 hacia un Estado Comunitario". Consultado en: Revista quincenal de información y consulta. LEGIS, Bogotá. Julio 20 de 2003. Pág. 7.

- Para los hogares de estrato medio, se desarrollará el mecanismo de protección contra la inflación en créditos en UVR, creado a comienzos de 2003, que elimina la incertidumbre durante el plazo de amortización de las deudas hipotecarias hasta por 130 salarios mínimos, siempre y cuando el valor de la vivienda no supere los 323 salarios mínimos.
- Para los hogares de estrato alto, se dará continuidad al beneficio tributario de las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC).
- Se impulsará el microcrédito inmobiliario con el propósito de brindar a los hogares de bajos ingresos una opción adecuada para financiar la adquisición, construcción y mejoramiento de la vivienda.
- Adicionalmente, se harán ajustes al sistema de financiamiento de vivienda a través de medidas para sanear la cartera improductiva. Para este fin, el Gobierno apoyará la emisión de títulos y bonos hipotecarios destinados a financiar la cartera de vivienda por un monto de \$ 6 billones, aproximadamente, durante 2003 y 2004.

Constructores, representantes gremiales y usuarios de los subsidios han cuestionado la política de vivienda social del Gobierno, por la aparente carencia de recursos para atender las asignaciones aprobadas en las diferentes ciudades del país. Los planes para atender los requerimientos de vivienda de las familias de estratos 0, 1, y 2, se quedaron en proyecciones imposibles de cumplir por la falta de crédito y la ausencia de programas adecuados para estos grupos.

Como dice Alberto Gutiérrez¹⁵ no hay un verdadero sistema de financiación para la adquisición de vivienda en estos segmentos socioeconómicos, que actualmente representan el 50% del total de la población.

A raíz de la desaparición del sistema UPAC, la implementación de la UVR, reglamentada por la Ley 546 de 1999¹⁶ reactivó la construcción después de cinco años de estancamiento de este sector. A continuación transcribiremos algunas de las disposiciones de la mencionada ley contenidas en el capítulo 5 artículo 17. En el numeral 1.5 se ampliará el análisis al sistema especializado para la financiación de vivienda.

- La tasa de interés calculada sobre la UVR se cobrará de forma vencida y no podrá capitalizarse. Dicha tasa de interés será fija durante toda la vigencia del crédito, a menos que las partes acuerden una reducción de la misma que se expresará exclusivamente en términos de tasa anual efectiva.
- Incremento en el plazo máximo de amortización de 15 a 30 años.
- La primera cuota del préstamo no podrá representar un máximo de los ingresos familiares superior al que establezca el gobierno nacional.
- Los sistemas de amortización tendrán que ser expresamente aprobados por la Superintendencia Bancaria.
- Los créditos podrán prepagarse parcial o totalmente en cualquier momento sin penalidad alguna

¹⁵ GUTIÉRREZ, Alberto. Director FINAC. Foro "Abriendo Puertas al desarrollo habitacional. Consultado en: Periódico El Tiempo. Bogotá. Mayo de 2003.

¹⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 546 del 23 de diciembre de 1999. "Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el gobierno nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones". Consultada en: Pág. web banrep.gov.co. junio 2003.

De acuerdo a informes publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)¹⁷ la actividad constructora en Colombia tuvo el comportamiento siguiente: como resultado del censo de edificaciones a julio de 2003, del total del área encontrada en proceso de construcción (4.633.459 m²) el 29% correspondió a vivienda VIS (1.343.692 m²) y el 71% a vivienda diferente a VIS (3.289.767 m²). El área culminada para VIS registro un incremento del 22.7%.

Por su parte, la vivienda no VIS presentó incrementos en el área culminada y en el área en proceso con 35.8% y 19.0% respectivamente.

Los resultados generales por unidades y tipo de vivienda fueron: total de área en proceso para vivienda en el segundo trimestre de 2003, correspondió a 46.701 unidades. De este número de soluciones 22.435 fueron para VIS y 24.66 para no VIS. Para la vivienda VIS 9.077 unidades fueron apartamentos y 13.358 casas, mientras que para la no VIS 17.283 correspondieron a apartamentos y 6.983 a casas.

De estos resultados podemos deducir que la vivienda en nuestro país ha tenido una reactivación considerable, especialmente en el año 2003, entre otros debido al Plan de Desarrollo propuesto por el Presidente Doctor Alvaro Uribe Vélez, a la Ley de vivienda 546 de 1999¹⁸, Ley 3^a de 1991¹⁹ y al Decreto 2480 de 2002²⁰, Ley 3^a

¹⁷ COLOMBIA. DANE. Boletín informativo, Disponible en Internet de Marzo 18 de 2004.consultado segundo semestre de 2003 en: dane.gov.co.

¹⁸ COLOMBIA. Ley 546 de 1999, Op. Cit.,

¹⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 3 de 1991 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". Consultado en: Pág. web www.banrep.gov.co. junio 2003.

²⁰ COLOMBIA. MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Decreto 2480 de 2002 "Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 3^o de 1991 y la Ley 546 de 1999 en relación con el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas" consultado en: Pág. web www.banrep.gov.co. junio 2003.

de 1991 y al Decreto 2480 de 2002 , emanado del Ministerio de Desarrollo Económico.

A pesar del crecimiento de metros cuadrados construidos, de la adjudicación y compra de nuevas viviendas, nos encontramos lejos de tener siquiera un cubrimiento aproximado del 50% del total de la población, disfrutando de una vivienda digna.

1.4. LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Remontándonos en la historia²¹ desde principios del siglo pasado se ha venido legislando en materia de vivienda obrera, y fue así como el gobierno creó una Ley por medio de la cual se debía proveer o estimar en el presupuesto de los municipios un rubro especial, para subvencionar vivienda destinada a los obreros, con el fin de hacer más viable el trabajo de estos en las zonas más apartadas; en donde por las condiciones ambientales, de comunicación y de facilidad de movilización, no se conseguía vivienda fácil. Estos hechos determinaron que los gobiernos municipales, con sus propios recursos promovieran la construcción de casas para que los funcionarios públicos y los obreros de obras públicas, tuviesen un sitio en donde vivir con sus familias. La entrega de estas viviendas, se hacía como un servicio adicional en donde cada beneficiario pagaba un canon mínimo de arriendo, con el compromiso de devolver la vivienda una vez se trasladara o cambiara de lugar de trabajo.

Esas viviendas cuando se desocupaban eran asignadas a otros funcionarios u obreros, con lo cual se estaba estimulando al trabajador para que tuviese un desarrollo normal y un mejoramiento de su calidad de vida.

²¹ COLOMBIA. CÓDIGO DE RÉGIMEN POLÍTICO Y MUNICIPAL. LEY 4 de 1913. Consultado en: Código Civil, ORTEGA TORRES Jorge. Bogotá. Editorial Temis S.A.

Con el correr de los años el Estado, ante las necesidades crecientes de la población y la escasez de vivienda, introdujo dentro de sus planes de desarrollo y políticas públicas de desarrollo económico, programas de vivienda para la población de menores ingresos. Posteriormente el legislador expidió leyes en materia de vivienda, como una forma de estimular la construcción y activar ese sector de la economía.

El Estado, reconociendo que existían más de un millón novecientos mil hogares en condiciones habitacionales mínimas, y que de estos, novecientos ochenta mil vivían en estado de hacinamiento, en la década de 1971 incluyó dentro del plan general de desarrollo, como una de las 4 estrategias, el sistema UPAC²², para reducir el déficit de vivienda y, a la vez, estimular la industria de la construcción y fomentar la creación de empleo inmediato.

Posteriormente se planeó que en cuatro años se edificarían quinientas mil viviendas de “Interés Social”, para una parte de estas familias necesitadas.

El artículo 44 de la Ley 9 del 11 de enero de 1989²³ más conocida como Ley de reforma urbana define la vivienda de interés social: como todas aquellas soluciones de vivienda cuyo precio de adquisición o adjudicación, sea o haya sido en la fecha de su compra inferior o igual a determinado número de salarios mínimos legales mensuales, así:

- a) Inferior o igual a cien treinta y cinco (100) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades en las cuales, según el último censo del DANE, cuenten con cien mil (100.000) habitantes o menos.

²² LAUHLIN CURRIE, Asesor Departamento Nacional de Planeación. PROTAGONISTAS DEL MUNDO, Terranova Editores, Ltda. ciudad: Bogotá Colombia. 1995. Pág. 27.

²³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 9 del 11 de enero de 1989. “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones” consultada en: Pág. web www.banrep.gov.co. JUNIO 2003

- b) Inferior o igual a ciento veinte (120) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades en las cuales, según el último censo del DANE, cuenten con más de cien mil (100.000) pero menos de quinientos mil (500.000) habitantes.
- c) Inferior o igual a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades en las cuales, según el último censo del DANE, cuenten con más de quinientos mil (500.000) habitantes.

A petición de cualesquier persona, las autoridades catastrales podrán establecer si una vivienda o grupo de viviendas, tiene o no el carácter de vivienda de interés social.

El Gobierno Nacional podrá ajustar los límites que determinan que un inmueble es vivienda de interés social, cuando el salario mínimo difiera del comportamiento del Índice de Precios de la construcción que lleva el DANE²⁴.

En un justo reconocimiento al 61% de los hogares colombianos, quienes tenían ingresos inferiores a dos salarios mínimos mensuales, el gobierno decidió que a este porcentaje de la población, se le debía subsidiar en forma diferente la adquisición de vivienda.

Con la ley 3 de 1991²⁵ se establece el Subsistema de Financiación, supuestamente, para aliviar las condiciones de pago de los adjudicatarios de los préstamos.

En concordancia con estas normas, se estableció a través del artículo 28 de la Ley 546 de 1999²⁶ la obligación de los establecimientos de crédito de destinar

²⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 9 del 11 de Enero de 1989. "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones" consultada en: Pág. web www.banrep.gov.co. junio 2003.

²⁵ COLOMBIA. Ley 3 de 1991 Op, Cit.

anualmente y durante los 5 años siguientes a la vigencia de la presente Ley, como mínimo, el 25 % del incremento de la cartera bruta de vivienda, al otorgamiento de crédito para financiar la construcción, mejoramiento y adquisición de la vivienda de interés social.

Igualmente determinó en esta misma Ley²⁷ que la tasa máxima de interés remuneratoria para estos créditos no podrá exceder 11 puntos durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley.

Cuando ya el tope señalado pierda vigencia, será la Junta Directiva del Banco de la República, de conformidad con sus facultades constitucionales y legales, la autoridad competente para fijar las condiciones de financiación de créditos de vivienda de interés social, las cuales deben ser las más adecuadas y favorables, en el entendido de que la tasa real de interés no comprenderá la inflación y será inferior a la vigente para los demás créditos de vivienda²⁸.

Finalmente el Ministerio de Desarrollo Económico, mediante Decreto número 975 de 2004²⁹, reglamento las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 789 de 2002, 546 de 1999 y 812 de 2003, derogando en su totalidad los decretos que habían reglamentado estas leyes.

1.5. SISTEMA ESPECIALIZADO PARA FINANCIACIÓN DE VIVIENDA

A partir del año 1996, comienza a vislumbrarse la que sería la mayor crisis de un segmento de la economía colombiana.

²⁶ COLOMBIA. Ley 546 de 1999 Op.,. Cit.

²⁷ COLOMBIA. Ley 546 de 1999 Op.,.Cit.

²⁸ COLOMBIA. Ley 546 de 1999 Artículo 28.Op.,. Cit.

²⁹ COLOMBIA. MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Decreto 975 de 2004 “ Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 1997, 546 de 1999, 789de 2002 y 812 de 2003 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas. Consultada en Pág. web www.banrep.gov.co junio 2003.

Desde la creación del Sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (U.P.A.C.) en el gobierno del Doctor Misael Pastrana Borrero, el crecimiento de la corrección monetaria estaba ligado al Índice de Precios al Consumidor (I.P.C). Hasta el año 1991 la Tasa de Interés Remuneratoria del UPAC fue controlado por el Estado. Posterior al año 1991, la corrección monetaria creció al ritmo de la inflación, la cual llegó a alcanzar porcentajes del 26%. Según lo estableció una parte del artículo 16 literal f de la Ley 31 de 1992³⁰, la corrección monetaria se calcularía así : Fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante - UPAC - procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía.

De igual forma en el artículo 1º de la resolución externa número 18 de junio 30 de 1995³¹, proferida por la Junta Directiva del Banco de la Constante, UPAC, equivalente al (74%) del promedio móvil de la tasa DTF efectiva.

Es importante aclarar que adicionalmente al valor de la corrección monetaria los deudores hipotecarios beneficiarios de créditos para la adquisición de vivienda, debían cancelar una tasa de interés adicional, la cual variaba dependiendo del avalúo comercial del inmueble, pero que en ningún caso era inferior al 12%.

Los intereses desbocados sin control ni medida, rompieron el equilibrio que debía existir e hicieron imposible que el deudor cancelara las obligaciones contraídas.

Cabe resaltar que el Sistema UPAC permitía doble cobro de la inflación con grave perjuicio para el deudor, bien se tratara de constructor o de adquirente de vivienda

³⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 31 de 1992. “ Por la cual se dictan normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones”. Consultada en Pág. web www.banrep.gov.co junio 2003.

³¹ RESOLUCIÓN N° 18 de Junio 30 de 1995. “Por la cual se dictan normas en relación con las corporaciones de ahorro y vivienda, la Junta Directiva del Banco de la República”. Consultada en: Pág. web www.banrep.gov.co junio 2003.

por préstamos individuales; con el efecto inadmisibles de hacer impagables los créditos.

Cobrar por un crédito para financiación de vivienda, simultáneamente intereses y corrección monetaria, es decir doble tasa de inflación, no resultaba razonable, lícito ni económico; puesto que con un plazo de 15 años, la UPAC obligó a los deudores a pagar más de veinte veces el valor del préstamo. Al hablar de doble tasa de inflación queremos aclarar que uno de los componentes del interés cobrado a los créditos de vivienda de largo plazo era la corrección monetaria. El UPAC como fórmula indexada tenía liquidación diaria, y su variación aumentaba el saldo de la deuda con la misma periodicidad

Adicionalmente a las situaciones descritas, otra consecuencia de la crisis de la construcción y a renglón seguido la recesión económica; fue la pérdida del valor de la propiedad llegando a presentarse innumerables casos en donde el saldo de la deuda superaba en alto porcentaje el avalúo comercial del inmueble; tal circunstancia llevó a los deudores a entregar sus viviendas en dación de pago. Esta coyuntura afectó enormemente al Sistema Financiero y arruinó a los deudores hipotecarios.

La crisis explotó con los fallos de la Corte Constitucional principalmente con la sentencia C-700 de 1999³², y es en este momento cuando el Estado decide intervenir en la problemática que este sistema de crédito para vivienda había originado y se promulga la Ley de vivienda 546 de 1999³³; que sin que sea la panacea, vino a ayudar decididamente en la reactivación del sector de la construcción.

³² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C - 700 de 1999 "Por la cual se declara inexecutable el UPAC Sentencia aprobada Bogotá. Según consta en acta dieciséis (16) de Septiembre de 1999 en: Pág. web. www.banrep.gov.co.

³³ COLOMBIA Ley 546 de 1999, Op. Cit.

A continuación se reseñan los artículos más relevantes y acertados contenidos en la mencionada Ley:

- Es importante anotar que la Ley 546 determina que los créditos para financiación de vivienda tendrán el componente de interés que será la Unidad de Valor Real (U.V.R.) cuyo valor será determinado únicamente por el Índice de Precios al Consumidor (I.P.C).
- Tener una tasa de interés remuneratoria calculada sobre la UVR, que se cobrará en forma vencida y no podrá capitalizarse. Dicha tasa de interés será fija durante toda la vigencia del crédito.
- Tener un plazo para su amortización entre (5) cinco años como mínimo y (30) años como máximo.
- Las entidades financieras deberán destinar anualmente durante los (5) cinco años siguientes a la vigencia de la presente Ley, como mínimo el 25% del incremento de la cartera bruta de vivienda, al otorgamiento de crédito para financiar vivienda de interés social.
- De conformidad con el numeral 2 del artículo 359 de la Constitución Política, durante los 5 años siguientes a la vigencia de la presente Ley se asignará de los recursos del presupuesto nacional, una suma anual equivalente a 150.000.000.000 Ciento Cincuenta Mil Millones de pesos expresados en UVR, con el fin de destinarlos al otorgamiento de subsidios para la vivienda de interés social, VIS, subsidiable. Esta partida no podrá ser objeto de recortes presupuestales.

- Durante el año siguiente a la vigencia de la presente Ley, quienes entreguen o hayan entregado en dación de pago su vivienda, tendrán opción para readquirirla siempre que no haya sido enajenada por el respectivo establecimiento de crédito. En caso de que haya sido enajenada, el establecimiento de crédito podrá ofrecer, en las mismas condiciones, otro inmueble de propiedad de la entidad sobre el cual no se haya ejercido por parte de su anterior propietario la opción de readquisición de vivienda.

- Destínese el veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes de las inversiones forzosas con que cuenta Finagro, a la financiación de vivienda de interés social rural, bien sea para la construcción de programas o para la adquisición, mejoramiento y construcción individual en sitio propio, en las condiciones que para el efecto establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, con sujeción a lo dispuesto por el Consejo Superior de Vivienda.

Para los efectos de lo previsto en este artículo, Finagro realizará de manera permanente actividades tendientes a promocionar esta línea de financiamiento.

- Los deudores hipotecarios que estuvieren en mora al 31 de diciembre de 1999, podrán beneficiarse de los abonos previstos en el artículo 40.

La entidad financiera procederá a condonar los intereses de mora y a reestructurar el crédito si fuere necesario.

A su turno, el Gobierno Nacional procederá a abonar a dichas obligaciones el monto total de la diferencia que arroje la reliquidación de la deuda, efectuada de conformidad con lo previsto en el numeral 2. del artículo 41 anterior, mediante la

entrega al respectivo establecimiento de crédito de los títulos a que se refiere el parágrafo cuarto del mismo artículo 41³⁴.

Del análisis de la Ley de Vivienda, se puede concluir que uno de los factores para su expedición fue cobijar a un amplio sector de la población, carente de recursos y necesitada del apoyo estatal para financiar la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda.

Si las condiciones económicas de los créditos de vivienda en general deben estar intervenidas y controladas por el Estado, con mayor razón debe ocurrir con la vivienda de interés social, ya que el artículo 13 de la Constitución Política, ordena promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

Este precepto obliga al Estado a buscar mecanismos de protección para las personas que por su condición económica, entre otras, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

Aunque algunas disposiciones de la Ley fueron bastante acertadas, aún queda mucho por hacer para lograr el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población Colombiana.

³⁴ COLOMBIA. Ley 546 de 1999. Op, Cit.

2. EL SISTEMA DE SUBSIDIOS

El subsidio en términos generales se cataloga como una subvención por parte de los entes públicos a favor de personas y entidades, familias o instituciones sin fin de lucro.

2.1. EL INTERÉS SOCIAL

Surge de un proceso histórico vivido tras décadas, en la búsqueda de una mejor relación entre el Estado y los particulares. De esta forma se llegó al Estado Social de Derecho, tal como lo consagra la Constitución en su artículo 1^o³⁵, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

El interés social desde el punto de vista de nuestra Constitución, esta referido a la población en general. El interés social tiene gran importancia en la Constitución Política, ya que es propio que se le atienda con carácter preferente en un Estado Social de Derecho en el que, se subraya como uno de los principios centrales del ordenamiento.

Debe entenderse el interés social como un precepto dirigido al bienestar de las personas, el cual interesa a toda la comunidad o conglomerado social.

³⁵ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. Artículo 1^o.. En: MOMO EDICIONES Edición Actualizada año 2003.

El concepto lleva envuelto el criterio del bienestar de los menos favorecidos, que es a quienes va dirigido. Es de carácter general porque a todos interesa y por encima del interés particular e individual está el interés colectivo, pero aquel colectivo de menos ingresos y que son los desposeídos.

En dicho concepto está ausente el ánimo de lucro, de ganancia o utilidad; en fin de enriquecimiento individual, que repugna o choca con lo social. En donde se presente ese animus lucrandi, deja de existir lo social para convertirse en un interés meramente económico, de ganancia y enriquecimiento patrimonial.

2.2. EL SUBSIDIO

Es un auxilio que por autoridad de la ley se le otorga a una persona, de manera adicional a sus ingresos y como ayuda para proveer a la satisfacción de sus necesidades básicas, sean estas de vivienda, alimento, salud, vestuario o transporte. Esta subvención puede darse igualmente a empresas, como es el caso de los subsidios a la producción de alimentos, estímulo a las exportaciones o para la protección de la producción nacional.

Con respecto al subsidio (auxilio) de transporte, aunque es una subvención que no está a cargo del Estado, en el argot popular está considerado como un factor que incide directamente en el régimen prestacional de los trabajadores.

Este aporte está a cargo de los patronos en los municipios donde las condiciones del transporte así lo requieran (Ley 15 de 1959)³⁶.

³⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 15 de 1959. “ Por la cual se da mandato al Estado para intervenir en la Industria del Transporte, se decreta el auxilio patronal de transporte, se crea el Fondo de Transporte Urbano y se Dictan otras disposiciones. En: Código Sustantivo del Trabajo y Procesal del Trabajo, Editorial Temis, Bogotá 1971, Séptima Edición, Actualizada por Jorge Ortega Torres, Pág. 689.

Este auxilio se establece para todos los trabajadores dependientes cuya remuneración mensual sea de hasta dos veces el salario mínimo legal mensual vigente.

Es importante aclarar que cuando el patrono preste el servicio de transporte a sus trabajadores directa y gratuitamente estará exento del pago de este auxilio.

Desde hace varios años, las autoridades del Estado han presentado iniciativas legislativas en materia de auxilios y subsidios, para ayudar a las clases menos favorecidas especialmente al sector obrero. Así tenemos que la clase trabajadora, en su lucha por la supervivencia y en especial por el mejoramiento de sus ingresos salariales, ha logrado que las empresas por mandato legal creen estímulos que subvencionen el menor ingreso devengado.

En concordancia con el precepto constitucional del artículo 51³⁷, el Estado promoverá planes de vivienda de interés social y sistemas adecuados de financiación a largo plazo. Es esta la razón por la cual los gobiernos han venido impulsando el incremento en la construcción de este tipo de vivienda y dotando a los diferentes entes de herramientas como el subsidio, para que un mayor número de Colombianos se beneficien de un techo digno.

A pesar del interés puesto por los gobiernos en el incremento de las soluciones de vivienda, han sido insuficientes los esfuerzos realizados debido al crecimiento demográfico, déficit fiscal, al mal manejo administrativo y a la falta de liderazgo para promover asociaciones que ejecuten estos programas de Vivienda.

³⁷ Artículo 51 p. 22 Op, Cit

2.3. REGÍMENES ESPECIALES DE SUBSIDIOS PARA VIVIENDA

El artículo 13 de la Constitución Nacional define: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación...³⁸”. Basándonos en este mismo artículo podemos empezar por elaborar un juicio sobre la violación de este postulado fundamental, ya que el otorgamiento de diferentes prebendas y la prioridad en la obtención de beneficios en algunos de los subsidios para regímenes especiales (soldados, desplazados, etc.), quebrantan de manera flagrante el ordenamiento constitucional de nuestro país.

Este postulado de la igualdad solo ha de predicarse entre iguales y la razón fundamental para hacer tal discriminación es que, las condiciones desfavorables de unos, hace que el Estado procure solucionar necesidades emergentes mediante los beneficios que se otorgan.

La ocurrencia de eventos extraordinarios como el desplazamiento forzado, situaciones de desastre y el enfrentamiento armado entre otros, han dado lugar a que se expidan disposiciones adicionales, que amparan los derechos de las personas que se encuentran por estos mismos hechos en situaciones especiales; utilizando grandes porcentajes de los recursos apropiados para el régimen de subsidio familiar aplicado a la vivienda de interés social, en la reivindicación de los derechos de las personas víctimas de los flagelos anteriormente mencionados.

³⁸COLOMBIA, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991 Artículo 13 Pág. 10 En: MOMO Ediciones Edición actualizada Año 2003

Es así como el régimen general de los subsidios para la vivienda de interés social, se ha visto afectado por la falta de previsión del Estado en la apropiación de recursos adicionales para cubrir nuevos actores del orden social.

Teniendo como marco referencial el Decreto 2420 del 15 de noviembre de 2001³⁹ el cual reglamenta parcialmente el contenido de la ley 3 de 1991⁴⁰, se resaltan las adiciones de párrafos y artículos que incluyen nuevos beneficiarios de la Ley de subsidios de la vivienda de interés social.

2.3.1 Subsidio a la vivienda de interés social. El artículo 6° de la Ley 3° de 1991⁴¹ prescribe que, el Subsidio Familiar de Vivienda se estableció como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario, con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social; sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la Ley.

En consecuencia, tenemos que el subsidio en primer lugar, lo otorga el Estado, pudiendo ser en dinero efectivo tomado del Presupuesto Nacional, o en especie, es decir representado en materiales de construcción o insumos que le sirvan al beneficiario para construir o mejorar su vivienda. En todo caso el aporte proviene del Presupuesto Nacional y estará destinado exclusivamente, a facilitarle a los beneficiarios una solución de vivienda.

Como ya se trató en los capítulos antecedentes, la vivienda de interés social y el subsidio familiar son dos temas que, por antonomasia, no se han de separar. Para efectos del estudio de este trabajo de investigación y en la realidad, son dos temas

³⁹ COLOMBIA MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Decreto 2420 del 25 de Noviembre de 2001, "Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 3° de 1991 y la Ley 546 de 1999 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés social en dinero para áreas urbanas otorgado por el INURBE" Consultado en: Pág. web www.benrep.gov.co. junio 2003.

⁴⁰ COLOMBIA. Ley 3° de 1991 Op, Cit.

⁴¹ Ibid, Artículo 6

que van íntimamente ligados puesto que uno lleva como consecuencia, la aparición u ocurrencia de otro.

Es claro que la Vivienda de Interés Social, es la consolidación física o el elemento material que da solución a la necesidad de techo de las familias menos favorecidas. Por el momento crucial que atraviesa Colombia, el acceso a la vivienda no podría existir o mejor sería utópico tan siquiera imaginarlo, si no existiese la subvención en dinero o en especie; y es en este punto donde entraremos a analizar el subsidio familiar.

Este aporte por parte del Estado, a los hogares o familias beneficiadas, a diferencia de otras clases de subsidios o donaciones como el subsidio al desempleo, el cual se compone de una suma de dinero para que el beneficiario le dé la destinación que desee, sin la vigilancia de ningún órgano estatal, el subsidio para la vivienda de interés social tiene una destinación específica, que consiste en dar seguridad habitacional a las familias más necesitadas del país.

La Ley 789 de 2002⁴², define como sistema de protección social... “aquel que se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo”.

El sistema de protección social desarrolla los derechos mínimos formulados por la Constitución Nacional, pero no plasma ni regula los aspectos más relevantes sobre la vivienda digna para la familia colombiana. Sin embargo, el sistema de seguridad social debe implementar en su articulado normas tendientes a proveer el subsidio para la adquisición de vivienda familiar.

⁴² COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 789 del 27 diciembre de 2002 “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo”. Consultado en: Pág. web www.banrep.gov.co junio 2003.

Así se observa de manera clara el vacío normativo de la citada ley por cuanto esta, en ningún momento plasma el derecho a la vivienda que se ha establecido con anterioridad, en el artículo 51 de la Carta Política⁴³.

Hoy en día el subsidio de vivienda se ha convertido en una institución Estatal, con una legislación propia, que puede llegar a convertirse en toda una codificación de carácter permanente. El pueblo espera que se asignen a diario las partidas económicas, que garanticen una política permanente que de solución a su más sentida necesidad: LA VIVIENDA FAMILIAR.

Al convertirse tales ayudas en políticas de Gobierno, se torna de obligatorio cumplimiento para el Estado. Tomando en cuenta la demanda de tal subsidio, el presupuesto es insuficiente para cumplir con los planes de desarrollo y de inversión en materia de vivienda social para los ciudadanos colombianos.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno, estos programas no se cumplen a cabalidad, pues lejos estamos de que la vivienda de interés social, llegue a cubrir a la totalidad de la población carente de ella.

Por esa razón el otorgamiento del subsidio de vivienda de interés social, seguirá siendo una obligación a cargo del Estado; ya que este es el elemento más relevante para que las clases socio económicas menos favorecidas, puedan cubrir esta necesidad básica; cumpliendo de esta forma con uno de los postulados constitucionales de obtener vivienda digna.

En el futuro deberán destinarse más recursos para lo cual se debe acudir a las diferentes fuentes de financiación exógenas, porque el Estado no está en capacidad de asumir con sus propios recursos esta obligación, debido al

⁴³ Artículo 51 Pág. 22 Op, cit

estancamiento de nuestra economía por más de cinco años, y al exagerado déficit fiscal por el que atraviesa la Nación.

Tratándose de la adquisición de vivienda, día a día crecen las familias y las necesidades en esta materia aumentan, sin que los recursos sean suficientes para que el Estado pueda emprender la construcción de proyectos sociales.

2.3.2 Subsidio para soldados. En el año 2001, el Senador Luis Eduardo Vives Lacoutere presentó para su aprobación el proyecto de Ley Numero 128⁴⁴ con el fin de dinamizar la Vivienda de Interés Social, en especial para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, el cual no trascendió a la categoría de ley.

A través del Decreto Ley 353 de 1994⁴⁵, el Gobierno Nacional apropia a partir del año 1995 un valor equivalente al 3% de la nómina anual del personal vinculado al Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional.

Este porcentaje será entregado con carácter de subsidio a la Caja Promotora de Vivienda Militar al año siguiente.

Según el Senador cumplir con los requisitos para la adjudicación del subsidio es bastante difícil si se tiene en cuenta en primer término, que los postulantes para este auxilio deben cumplir con 14 años de servicio y haber ahorrado durante igual lapso de tiempo.

Los miembros de las Fuerzas Armadas en Estado de Orden Público, situación que en Colombia lleva varios años, tienen un promedio de vida mas bajo que el de

⁴⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Ley 128 de 2001. “ Por el cual se dinamiza la Vivienda de Interés Social especialmente a los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional consultado en: Pág. web www.noti.net.co febrero 2004.

⁴⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Decreto Ley 353 del 11 de Febrero de 1994 “Por el cual se modifica la caja de vivienda militar y se dictan otras disposiciones consultado en: Pág. www.banrep.gov.co. febrero 2004.

cualquier otro ciudadano. Es ésta la razón para requerir de un sistema más ágil que les asegure vivienda digna a las familias de los integrantes de las Fuerzas Militares de Colombia.

El parágrafo primero del artículo 3 del Decreto 2420 de 2001⁴⁶ prescribe: “Destínese el cinco por ciento (5%) de los recursos señalados para cada ciudad capital, para atender la demanda de subsidios familiares de vivienda de los hogares de soldados regulares de las Fuerzas Militares, pensionados por causa de discapacidad. En caso de que en una ciudad no se presenten postulantes o su valor no alcance a copar el cinco por ciento (5%) aquí señalado, los recursos para estos subsidios se distribuirán proporcionalmente en otras ciudades que presenten mayor número de postulantes de hogares de pensionados discapacitados por combate.

Con esta norma se busca favorecer a las familias de los soldados heridos en combate, introduciendo excepciones a la regla general y creando diferencias de clases, como es la de no incluir a otros servidores públicos, como los policías, quienes tienen identidad de funciones con los servidores de las fuerzas militares y no así los mismos beneficios.

Es sabido que los soldados que prestan el servicio regular, son hijos de hogares de escasos recursos, con escasa educación, que no son cabeza de familia y sus ingresos no alcanzan al mínimo vital. Entonces nos preguntamos ¿Cómo podrían cumplir con los requisitos generales para ser postulantes al régimen de subsidio para la vivienda de interés social?, no de otra forma, que la de introducir una excepción a la norma general incluyéndolos dentro del gran grupo de beneficiarios.

⁴⁶ COLOMBIA. Decreto 2420 del 25 de Noviembre de 2001. Op, cit.

2.3.3 Subsidios para desplazados. Es otro grupo de personas a las cuales la ley les ha asignado recursos, como una forma de paliar la problemática del desplazamiento forzado de los cientos de familias damnificadas por el conflicto armado en nuestro territorio. Pero ¿es realmente una solución a su problemática, si sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación y trabajo no se les atiende?. Muchas de las personas desplazadas por la violencia, mantienen la esperanza en las grandes ciudades o ven una gran oportunidad para un nuevo comienzo.

Con el paso del tiempo se dan cuenta que la ciudad es el lugar de competencia de quienes más educación y poder poseen, y que en estas condiciones su lugar social no será otro que el de un obrero en condiciones de miseria.

Ante esta realidad, nos cuestionamos si el Estado hace bien en pretender ayudar con techo a las familias de desplazados por la violencia, cuando las necesidades de estas personas van mas allá de la de subvencionar una vivienda digna, máxime cuando para esto se requiere de capital adicional, el cual el desplazado no posee.

La obligación del Estado es la de proteger a las personas en el desarrollo normal de su estilo de vida y propender por que nunca se les desplace de sus sitios de trabajo y vivienda. Por mandato constitucional el Estado debe proteger de manera primordial la producción de alimentos y el desarrollo integral de las actividades agrícolas⁴⁷, ¿qué gana el Estado con concentrar la población campesina en las ciudades, cuando la actividad económica primordial del mismo Estado se encuentra en los campos?. Tal vez lo que se logra con estas migraciones es aumentar los índices de desempleo y mendicidad en las ciudades, al igual que acrecentar la delincuencia común; la cual se constituye como la última opción para

⁴⁷ COLOMBIA, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991 En: MOMO Ediciones Edición actualizada Año 2003.

el campesino que no logra un trabajo digno y tiene la obligación de alimentar a su familia.

Se podría plantear una solución y es la de tratar de llegar a un acuerdo con las comunidades religiosas ya que en algunos casos concretos éstas, poseen propiedades y lotes de terreno en su gran mayoría donados por el Estado y que se encuentran subutilizados. Mientras se les dá uso adecuado a estos suelos, podrían ser utilizados por los desplazados, como centros de producción aumentando así la industria y la producción agropecuaria en las ciudades; y así de esta forma se cumpliría con el fin social de la propiedad, el cual ha sido olvidado por él animo de lucro de los individuos.

2.3.4 Subsidio para víctimas de terremoto. Este es otro segmento de la población que se ve enfrentada a la problemática de la vivienda.

A través del FOREC se destinaron subsidios de vivienda para atender la reconstrucción del eje cafetero víctimas de un terremoto. Ante este tipo de desastres se regulan regímenes de manera transitoria, y es así como se permitió en el caso del eje cafetero asignar un subsidio al arriendo con el cual las personas beneficiadas podían pagar alojamiento mientras se reconstruían sus viviendas.

Así mismo, dentro de los municipios existe una oficina para la prevención de desastres, la cual debe acudir ante los llamados de la población con el acaecimiento de alguna tragedia por aislada que sea. No obstante, en los municipios a pesar de existir tal dependencia, no apropian dentro de sus presupuestos las partidas para atender este tipo de desastres.

La oficina de prevención de desastres ante una emergencia, será la encargada de reubicar a las familias que son encontradas en situación de alto riesgo; pero no se está velando por otorgar las condiciones de habitación en el lugar de su nueva

ubicación.

2.3.5 Subsidio para discapacitados. El artículo 28 de la Ley 546 de 1999⁴⁸ parte final, introduce otra excepción a la norma general, diciendo que: “El Gobierno Nacional reglamentará el porcentaje y las condiciones especiales en que deberá destinarse la vivienda de los minusválidos”, y en su parágrafo 2 del artículo 29⁴⁹ de la misma Ley, establece que las autoridades Municipales y Distritales exigirán: “..... a todos los proyectos de vivienda la obligatoriedad de disponer el 1% de las viviendas construidas en los proyectos de menos de cien viviendas, de una de ellas para la población minusválida. Las viviendas para minusválidos no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población, de acuerdo con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional”.

En nuestro concepto, se está haciendo una diferenciación entre los beneficiarios. Si bien es cierto la población minusválida necesita protección y consideración, también es cierto que el derecho general estipula que el subsidio se otorgue a quien devengue menos de cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes; que la vivienda sea nueva y cuyo valor sea de hasta 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes; encontrándose incluidos dentro de esta reglamentación los minusválidos. Lo contrario será aceptar que las exigencias sean distintas para personas en igualdad de condiciones. La diferencia en este aspecto se formula por la capacidad económica y no por la diferencia física de los individuos, que se postulan para obtener el subsidio de vivienda.

La anterior formulación legal, se presta para violar el mandato constitucional de la igualdad consagrada en el artículo 1 de nuestra Carta Política. Se entiende por minusválido la persona que posee alguna disminución física por la pérdida

⁴⁸ COLOMBIA. Ley 546 artículo 28 Op, cit

⁴⁹ Ibid, Artículo 29 parágrafo 2

anat6mica de alguna de sus extremidades; pero la anterior definici6n no se ajusta a la valoraci6n de los derechos subjetivos de los postulantes; ya que para la Ley todos son iguales y debe dárseles como tal, las condiciones de igualdad consagradas en el postulado constitucional.

2.3.6 Acuerdo No 05 de febrero 28 de 2002⁵⁰. Con el fin de unificar los procedimientos para realizar los giros del subsidio a hogares vÍctimas de la violencia, hogares ubicados en zonas de desastre natural o calamidad pÚblica y poblaci6n desplazada por la violencia, se expidi6 por parte del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana el decreto mencionado de donde vale la pena resaltar:

- Para efectos del desembolso del subsidio por parte del Inurbe los hogares deberán abrir una cuenta de ahorro programado.
- El subsidio familiar de Vivienda otorgado a los hogares anteriormente descritos podrÁ ser transferido de la cuenta de ahorros del hogar damnificado a la cuenta del vendedor o financiador de vivienda, con la presentaci6n de una cuenta de cobro acompaÑado de la autorizaci6n suscrita por el jefe del hogar beneficiario, anexando de los siguientes documentos:
 - a) Escritura de declaraci6n de construcci6n o mejoras debidamente registrada.
 - b) Promesa de compraventa de la vivienda en el caso de vivienda nueva o usada, en donde aparezca la fecha de entrega de la misma al hogar beneficiario y de escrituraci6n dentro del plazo de vigencia del subsidio otorgado, junto con una p6liza de cumplimiento de la promesa de compraventa y del buen uso de

⁵⁰ COLOMBIA. INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA, Acuerdo 05 del 28 de febrero de 2002, "Por el cual se dictan disposiciones sobre el otorgamiento y administraci6n del subsidio familiar de vivienda, aplicables a hogares vÍctimas de la violencia, hogares ubicados en zonas de desastre natural o calamidad pÚblica y a hogares desplazados por la violencia". en: Pág web [www noti.net.co](http://www.noti.net.co). febrero 2004.

dineros del Subsidio Familiar de Vivienda girados con anterioridad a la escrituración, a favor de la entidad otorgante del subsidio.

- c) En el caso de adquisición de vivienda usada sobre el cuál recae hipoteca a favor de la entidad financiadora de la vivienda a largo plazo por parte del vendedor y existe compromiso de subrogación al comprador (hogar beneficiario del subsidio), se anexará adicionalmente a la promesa de compraventa o escritura de compraventa e hipoteca según sea el caso, la póliza de cumplimiento de la promesa de compraventa.
- d) En el caso de recuperación parcial o total, cuando se trate de hogares víctimas de la violencia, reconstrucción parcial o total cuando se trate de hogares ubicados en zonas declaradas de desplazados por la violencia, se anexará contrato de obra civil entre el oferente del proyecto o constructor y el hogar beneficiario, en el que se detallen el costo total y las obras de construcción o mejoramiento a ejecutarse de conformidad con el formulario de postulación del hogar y con la información y documentación del proyecto.
- e) En el caso de arrendamiento para hogares desplazados por la violencia, copia del contrato de arrendamiento con reconocimiento de firmas ante Notario, en el que se detalle el canon mensual pactado y que el subsidio familiar de vivienda asignado al hogar beneficiario será aplicado al pago del mismo, junto con la póliza de cumplimiento del contrato de arrendamiento constituida a favor del Inurbe, expedida por el arrendatario, documentos con los cuales, además se considerará legalizado el subsidio otorgado.

Es importante resaltar que en todos los casos, en las escrituras que se suscriban para la legalización de los subsidios asignados, deberá constituirse el patrimonio de familia inembargable, para proteger a los miembros menores de edad del hogar beneficiario.

Igual debemos anotar que en los hogares damnificados por desastre natural o calamidad pública, siempre se deberán evaluar los daños ocasionados en las viviendas de los hogares damnificados, mediante el presupuesto de obra y el valor del subsidio que se otorgará, ya sea para la recuperación, construcción o

arrendamiento de una vivienda, será igual al valor de los daños sufridos sin sobrepasar la cuantía máxima del subsidio establecida en la normatividad vigente.

El presente acuerdo empezó a regir a partir de la fecha de su publicación y derogó todas las disposiciones que le fueron contrarias.

2.4. RÉGIMEN DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA URBANA

La Ley 820⁵¹ del 10 de julio 2003 tuvo como objeto plasmar las bases que servirán como reguladoras, de los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos destinados a vivienda.

Con esta ley el Gobierno entró a patrocinar el incremento de los monopolios en Colombia creando un nuevo negocio, dirigido básicamente hacia el sector del manejo de la finca raíz.

Ante este planteamiento nos surgen varias inquietudes.

- ¿Cuántos individuos de estratos socioeconómicos 1 y 2 tienen participación en el sector inmobiliario?
- ¿El Gobierno mediante la promulgación de normas, como la que nos ocupa, beneficia realmente a las familias más desfavorecidas?

2.4.1. El subsidio de vivienda de interés social respecto del nuevo régimen de arrendamiento de vivienda urbana

⁵¹ COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 820 del 10 de julio de 2003, "Por la cual se expide el Régimen de arrendamiento de Vivienda Urbana y se dictan otras disposiciones". Consultada en: Pág. web www.banrep.gov.co. enero 2004

En capítulos anteriores se establece que la norma sobre los subsidios para vivienda de interés social deja vacíos. El concepto de familia es más restrictivo que el de hogar; por cuanto este último vincula a distintos individuos como beneficiarios indirectos del subsidio para la vivienda, haciendo que estas personas una vez entren a disfrutar de solución habitacional, se postulen de manera individual para adquirir otra vivienda con el beneficio del subsidio. Este nuevo inmueble, se adquiere no con el fin de ocuparlo sino con el de obtener lucro a través del arrendamiento.

Con respecto a esta circunstancia se podrá afirmar que es la Ley, quien faculta a los beneficiarios que conforman un nuevo hogar a postularse para el subsidio, ya que este se otorga por una sola vez sin cargo a restitución para las FAMILIAS; o como lo prescribe el decreto 2620⁵² de 2000. para, “Hogares de escasos recursos o menos favorecidos”, no con fines de lucro sino como lo señala el artículo 51⁵³ de la Constitución Política, de proveer una vivienda digna para cada familia colombiana.

De presentarse la situación en la que los integrantes de un mismo hogar beneficiario posean más de una solución de vivienda adquirida con recursos del subsidio de interés social, estarían en la obligación de restituir uno de estos inmuebles.

No obstante lo anterior, la Ley 820 de 2003⁵⁴ reglamentaria del nuevo régimen de arrendamiento de vivienda urbana, permite a las personas jurídicas adquirir

⁵² COLOMBIA. DECRETO 2620 de 2000 18 de diciembre “Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 3 de 1991 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda en dinero y en especie para áreas urbanas, la Ley 49 de 1990, en cuanto a su asignación por parte de las Cajas de Compensación Familiar y la Ley 546 de 1999, en relación con la Vivienda de Interés Social”. Consultado en: Pág. web www.banrep.gov.co junio 2003

⁵³Ibid Artículo 51. Pág. 22

⁵⁴COLOMBIA. Ley 820 2003 Artículo 41 Op, Cit.

vivienda de interés social con el fin de arrendarla; quedando exentos de impuestos durante los diez años siguientes a la adquisición de la solución respectiva.

Nos preguntamos:

- ¿Es lógico que el presupuesto destinado a subsidios para la adquisición de vivienda de Interés Social, se desvíe del propósito inicial para el cual fue apropiado, beneficiando individuos con suficiente capacidad económica?.

De otra parte el Decreto reglamentario de la Ley 820⁵⁵ de julio de 2003 no ha sido promulgado por el Gobierno, aunque este conformó un equipo de trabajo que será el encargado de establecer la normatividad a la mencionada ley en temas como: garantías, los fondos de Renta Inmobiliaria, etc.

Conforme a lo establecido por la misma, cabe destacar:

- Se consolida la actividad empresarial e inmobiliaria.
- Resurge la posibilidad de inversión en finca raíz para vivienda no solo como solución habitacional sino como inversión rentable.
- Se disminuye el riesgo de restitución de la tenencia de un bien inmueble arrendado a un inquilino moroso y en la solidaridad, frente a los recursos públicos que tenían el propietario y el arrendatario.
- Al formalizarse las inmobiliarias se le está garantizando al gobierno el pago del impuesto correspondiente, ya que hay muchos arrendatarios que no están declarando este ingreso.

⁵⁵ COLOMBIA. Ley 820 de 2003 Op, Cit.

Según Sergio Mutis, los arrendamientos según el DANE constituyen el 83% del P.I.B., de tal forma que ésta es una actividad económica fundamental, ya que entre 13 y 15 millones de colombianos viven en arriendo.

2.4.2 Fomento a la inversión. Con el propósito de incentivar la construcción de nueva vivienda de interés social, para arrendar a través de sociedades especializadas reglamentadas para el efecto; serán exentos los ingresos recibidos por el concepto de cánones de arrendamiento de cada vivienda durante los diez (10) años siguientes a su construcción”.

Nos parece un desacierto y una violación al principio de la igualdad consagrado en el artículo. 13 . de nuestra Constitución Política; que otras personas que social y económicamente se encuentran en un plano favorable sean sujetos del beneficio del subsidio para la vivienda de interés social. Por esta razón nos preguntamos ¿no será esta disposición una burla a las normas, sobre requisitos y procedimientos, tendientes a la postulación al subsidio para la vivienda de interés social?. Se nos antoja que sí.

La Ley 820 de 2003 en su artículo 41, establece una excepción en materia de subsidios para la vivienda, incentivando la explotación comercial de la misma; al autorizar a sociedades especializadas y eximir las del impuesto a la renta durante los diez años siguientes a la construcción.

Dentro de este mismo artículo se establece que los Fondos de Inversión pueden invertir en inmuebles, con destino al arrendamiento y gozarán igualmente de la exención tributaria sobre los cánones percibidos por este concepto.

3. LA FAMILIA COMO INSTITUCIÓN BÁSICA DE LA SOCIEDAD

La importancia social de la familia, cualquiera que haya sido la forma de unión de dos personas sexualmente distintas, ya sea por vínculos naturales o jurídicos, es que en su seno los hijos reciben las bases culturales por intermedio de la transmisión de valores y costumbres⁵⁶.

La crisis de la institución familiar se hace más evidente por la degeneración de los valores, ya que cada vez existe menos compromiso entre los cónyuges, dando lugar a la inestabilidad familiar y dejando a la prole sin bases sólidas para un desarrollo integral dentro de la sociedad.

Ante la inestabilidad suscitada al interior de la institución familiar el Estado ha tomado partido regulando las uniones voluntarias entre individuos de distinto sexo, diferentes al matrimonio canónico como son; las uniones maritales de hecho, los matrimonios civiles y los matrimonios de diferentes religiones o ritos; con el fin de reconocer derechos y obligaciones a las personas unidas en virtud de estos vínculos.

Cualquiera que sea la forma de contraer un vínculo, el Estado lo reconoce y le da validez jurídica dando así protección a la familia, como célula básica de nuestra organización social.

⁵⁶ DÍAZ ARENAS, Pedro Agustín. Proceso, estructuras y contexto. En: COLOMBIA CONSTITUCIÓN POLÍTICA (1991). Santa Fe de Bogotá. Editorial Temis. S.A 1993. Pág. 294.

3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de Colombia en su artículo 5⁵⁷ “reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”; la familia corresponde al grupo formado por el padre, la madre, y los hijos que viven en comunidad

El artículo 42 reconoce a “la familia como núcleo fundamental de la sociedad”⁵⁸; La libertad de formar una familia se fundamenta en la capacidad y en el derecho de elegir un compañero y de decidir conjuntamente el número de hijos que se procrearán durante la unión.

3.2. DIFERENCIA ENTRE FAMILIA Y HOGAR

El Decreto 975 de 2004⁵⁹ define la palabra hogar en su artículo 2 así. “ Se entiende por hogar el conformado por los cónyuges, las uniones maritales de hecho y/o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional.

El Diccionario Nuevo Espasa Ilustrado 2001⁶⁰ define a la Familia como:

- “Conjunto de personas emparentadas entre sí por lazos de sangre o de matrimonio”.

- “ Personas que siendo parientes conviven en una nueva casa y forman una unidad y, especialmente, el padre, la madre y los hijos”

⁵⁷ COLOMBIA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991 Artículo 5. p. 9 En: MOMO EDICIONES Edición actualizada año 2003

⁵⁸ Ibid. Artículo 44. Pág. 18.

⁵⁹ COLOMBIA. Decreto 975 de 2.004 Op, Cit.

⁶⁰ Nueva Enciclopedia Espasa Ilustrada 2001 (CD- ROM).

Observamos que en el Decreto 975 de 2004⁶¹ la palabra hogar es utilizada para establecer quienes serán beneficiarios de la solución de vivienda adquirida con subsidio.

En nuestro parecer la ley debe vincular el concepto de familia a cambio del concepto de hogar; ya que la obligación de los padres postulantes al subsidio es para con sus hijos menores y no para con otros miembros de su estirpe, pero no de su familia. Ante este postulado nos cuestionamos, ¿qué será más apropiado para el ordenamiento legal; la noción de hogar o por el contrario la noción de familia?; La noción presentada en este Decreto riñe con lo estipulado en la Constitución Política y la ley 546 de 1999⁶² que en su artículo 2 dice así:

- “Proteger el patrimonio de las familias representado en vivienda”.
- “Promover la construcción de vivienda en condiciones financieras que hagan adquirible la vivienda a un mayor número de familias”.

3.3. PATRIMONIO DE FAMILIA

Entiéndese afectado a vivienda familiar, el bien inmueble adquirido en su totalidad por uno o ambos cónyuges, antes o después de la celebración del matrimonio destinado a la habitación de la familia.

La constitución de patrimonio de familia es uno de los requisitos que se establece para el otorgamiento del subsidio; y en la escritura correspondiente debe figurar

⁶¹ COLOMBIA. Decreto 975 de 2004 Op,Cit.

⁶² COLOMBIA. Ley 546 de 1999 Op, Cit.

dicho gravamen; el cual se encuentra regulado por las Leyes: 70 de 1931⁶³; 91 de 1936⁶⁴; 495 de 1999;⁶⁵.

La Ley 70 de 1931 autoriza la constitución de patrimonio de familia no embargable.

El patrimonio de familia tiene como fin proteger la unidad familiar; según esta Ley en su artículo 4, éste puede constituirse a favor:

- De una familia compuesta por marido, mujer y sus hijos menores de edad.
- De una familia compuesta únicamente de marido y mujer.
- De un menor de edad, o de dos o más que estén entre sí dentro del segundo grado de consanguinidad legítima o natural.

El artículo 21 de la mencionada ley, a la letra dice que el patrimonio de familia no es embargable, ni aún en caso de quiebra del beneficiario. El consentimiento que este diere para el embargo no tendrá efecto ninguno.

La Ley 91 de 1936⁶⁶ en su artículo 4 establece las excepciones para el artículo anterior de la Ley 70 de 1931⁶⁷.

⁶³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 70 de 1931 “Que autoriza la constitución de patrimonios de familia no embargables” En: CODIGO CIVIL, ORTEGA TORRES, Jorge. Bogotá Editorial Temis Ltda.

⁶⁴COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 91 de 1936 “ Por la cual se autoriza la constitución de patrimonios de familia no embargables con criterios y fines de acción social” En: CÓDIGO CIVIL ORTEGA TORRES Jorge. Bogotá Editorial Temis S.A. Pág. 1002.

⁶⁵COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 495 de 1999 “ Por medio de la cual se modifica el artículo 34 (literal a,b) 8,9 de la Ley 70 de 1931 y se dictan otras disposiciones a fines sobre constitución voluntaria de patrimonio de familia”. En Pág web www.banrep.gov.co. diciembre 2003.

⁶⁶ COLOMBIA. Ley 91 de 1936 Op, cit.

- Los inmuebles que sean objeto de ellos, pueden gravarse con hipoteca a favor del vendedor para garantizar el pago del precio o de la parte que el comprador quede debiendo.
- El vendedor puede obtener el embargo y el remate de tales inmuebles en las acciones que promueva para el pago de dicho precio o parte del que se le deba, y ejercitar todas las acciones que como tal le competen, dirigiéndolas solamente contra el comprador o sus sucesores.

La Ley 91 de 1936 establece la autorización para la constitución de patrimonios de familia no embargables, con criterio y fines de acción social,

- “El patrimonio se considerará siempre establecido no solo a favor del beneficiario designado, sino de su cónyuge y de los hijos que lleguen a tener”.

Este gravamen se establece para garantizar los derechos de la prole, de una familia beneficiada con el subsidio de vivienda de interés social. Así las cosas se extrae del comercio el bien inmueble gravado, limitando las posibilidades para su enajenación y adicionalmente para no constituirlo como garantía de las obligaciones contraídas por alguno de los miembros de la familia.

De la misma forma la Ley 495 de 1999⁶⁸ puso como tope para la constitución de patrimonio de familia la suma de 250 SMMLV, estableciendo así una garantía adicional para las familias de escasos recursos.

⁶⁷ COLOMBIA. Ley 70 de 1931 Op, Cit.

⁶⁸ COLOMBIA. Ley 495 de 1999 Op, Cit

En este punto nos preguntamos: ¿es la Constitución de patrimonio de familia una garantía para los beneficiarios del subsidio, o por el contrario es una póliza de seguro tendiente a garantizar el pago de las obligaciones a las entidades bancarias?.

El Estado ha expedido normas que modifican parcialmente la ley dando acceso a la propiedad antes inembargable, a un único sector de la economía, el bancario, mutando así la condición de inembargabilidad de la propiedad por una embargabilidad exclusiva.

Así, la Ley 546⁶⁹ en su artículo 22 el cual trata de la vivienda en general obtenida con crédito hipotecario, determina que los deudores podrán constituir sobre los inmuebles adquiridos, el referido gravamen con el fin de garantizar el pago de la obligación adquirida por el constituyente para con la entidad financiera.

El patrimonio de familia sólo se podrá constituir cuando el crédito de vivienda sea otorgado como mínimo por el 50% del valor del inmueble. El patrimonio de familia así constituido perderá su vigencia cuando el saldo de la deuda sea menor al 20% de dicho valor.

No es igual para la vivienda adquirida con subsidio, ya que el decreto 2620 de 2000⁷⁰ en su artículo 64, y ratificado con el decreto 975 de 2004⁷¹, trata de la prohibición de enajenar la propiedad antes de transcurridos cinco años desde su adquisición, so pena de reintegrar el monto del subsidio adjudicado.

Esta obligación debe tener un mecanismo que garantice su observancia y para el efecto será la constitución de patrimonio de familia.

⁶⁹ COLOMBIA. Ley 546 de 1999 Op, Cit.

⁷⁰ COLOMBIA. Decreto 2620 de 2000 Op, Cit.

⁷¹ COLOMBIA. Decreto 975 de 2004 Op, Cit.

No obstante se hace evidente la violación a la norma, ya que ésta prohíbe la tradición del inmueble gravado no siendo así para las entidades financieras, las cuales garantizan el pago de la obligación mediante el embargo y posterior adjudicación del inmueble a pesar de estar constituido sobre él, el gravamen referido.

3.4. PROCEDIMIENTOS, MODALIDADES Y REQUISITOS PARA QUE LA FAMILIA PUEDA ACCEDER A VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL SUBSIDIADA

Corresponde al Gobierno encargarse de la generación de programas de vivienda con carácter de protección social, cuyas unidades reciban subvención, la cual fue reglamentada por la Ley 3ª de 1991⁷² artículo 6; y también al Estado es a quien le corresponde definir y establecer todos los procedimientos y requisitos para el otorgamiento de este subsidio.

La adecuada aplicación de esta Ley por parte del Gobierno Nacional y de todos sus integrantes a nivel regional, es la condición imprescindible para la preservación de Colombia como Estado Social de Derecho.

3.4.1 Procedimiento. El procedimiento para acceder al otorgamiento del subsidio familiar, aplicado a la Vivienda de Interés Social se encuentra dividido en varias etapas, así:

Inscripción en el Registro de ahorradores. Se entiende inscrita la familia en el registro de ahorradores, cumpliendo tres requisitos: Apertura de cuenta de ahorro programado, diligenciamiento de formulario e inicio a la consignación de aportes (mínimo 12 meses).

⁷² COLOMBIA. Ley 3 de 1991 Op,Cit.

Ingreso al Registro de Postulantes. Queda legalizado el ingreso al registro de postulantes cuando ha cumplido con las siguientes condiciones: Tener depósitos en su cuenta de ahorros, mínimo el 10% del valor de la solución de la vivienda a adquirir, presentar una evaluación de capacidad de crédito otorgada por la Entidad Financiera, receptora de la cuenta de ahorros y presentar solicitud de vinculación adjuntando los siguientes documentos:

- Copia de las comunicaciones recibidas por las entidades captadoras de los recursos, en las cuales se avisa el hecho de la postulación y la ratificación de aplicar la totalidad del ahorro previo para la vivienda que se adquirirá con el subsidio, con la consecuente inmovilización de los mismos.

- Informe de la evaluación de la capacidad de crédito por parte del establecimiento que lo tramitó, con indicación del monto del préstamo al cual podrá acceder el postulante, en caso de requerirse para completar el valor de la vivienda.

- Registro Civil de matrimonio, prueba de unión marital de hecho y registro civil de nacimiento de los demás miembros que conforman el hogar.

- Documento expedido por la autoridad competente que acredite la condición de mujer cabeza de hogar, cuando fuere el caso.

- Carné o certificación municipal del puntaje SISBEN para quién lo posea
Formulario de postulación diligenciado y suscrito por los cónyuges que conforman el hogar postulante.

- Declaración jurada de que el postulante, su cónyuge y los demás miembros del hogar, cumplen en forma conjunta con las condiciones para ser

beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, que no están incurso en las inhabilidades para solicitarlo y que sus ingresos familiares no son superiores al equivalente a 4 salarios mínimos legales mensuales.

- Autorización para verificar la información suministrada por el postulante y de su destinación para los fines del subsidio y la aceptación de la exclusión automática del sistema de postulación al subsidio, en los casos de verificarse falsedad o fraude.

A renglón seguido, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos anteriormente enunciados, la entidad administradora procederá de acuerdo con la normatividad vigente y las fórmulas para calcular el puntaje, a calificar la postulación y posteriormente adjudicará el respectivo subsidio.

3.4.2 Modalidades. La clasificación del subsidio en Colombia hace referencia más que todo a la modalidad a la que se verá aplicado, ejemplo: si el subsidio se aplica a la adquisición de vivienda nueva y de qué estilo; si la vivienda está construida o si por el contrario es tan solo un proyecto futuro de urbanización, avalado por alguna Caja de Compensación o por alguna entidad financiera vigilada por la Superintendencia Bancaria; o por una entidad del sector público; de tal manera que la clasificación de la vivienda va íntimamente ligada con la tipología. (es decir, el modelo de vivienda).

Ahora bien, dentro de la clasificación de la vivienda es de imperiosa necesidad remitirse a la legislación vigente, ya que esta definición tanto como la clasificación, no es de caprichosa creación, sino que ha venido siendo regulada por el legislador de acuerdo con los cambios sociales presentados a lo largo de la historia patria colombiana.

Desde sus inicios la clasificación de la vivienda había sido tratada de manera casi exclusiva para las zonas rurales de nuestro país, siendo necesario por esto garantizar la estabilidad de la clase productora. Por esta razón el Estado vio la necesidad de la colonización de las tierras por los habitantes del territorio, ya que la densidad poblacional se estaba concentrando en las ciudades y sus zonas rurales aledañas. Posteriormente el Estado consagró la ocupación de territorios con ciertas garantías, dando comienzo a las migraciones hacia los Llanos Orientales y otras zonas hasta ahora selváticas del país.

Una vez cumplido con el cometido principal de la política estatal, se empezó a ver la expansión demográfica a lo largo y ancho del territorio nacional y casi de manera inmediata se recogieron los frutos de la tan llamada ocupación y colonización de tierras. No obstante el crecimiento desmedido y la violencia como factor social principal de la vida en la reciente patria, llevó de nuevo a las grandes ciudades migraciones, las cuales buscaban protegerse del flagelo ya mencionado.

Con estos antecedentes los programas gubernamentales tuvieron que cambiar y de acuerdo con la Carta Política, el Estado inició la recolección de información sobre el tema de subsidio de vivienda en otros países; empezando así a consagrar otros modelos de vivienda, los que han subsistido hasta nuestros días.

Siendo el subsidio un aporte otorgado al titular por parte de una entidad administradora, vemos en nuestra sociedad diferentes actividades económicas de las entidades antes mencionadas, lo cual da origen a diferentes clases de subsidios. Adicionalmente de manera histórica encontramos que el Estado utiliza el mecanismo del subsidio para fomentar el crecimiento económico, ya sea industrial, o agropecuario del orden nacional.

A continuación mencionaremos las dos formas tradicionales de postulación, para acceder al beneficio del subsidio familiar a la vivienda de interés social:

- **Postulación individual.** El legislador en el artículo 23 del Decreto 2620 de 2000⁷³, denomina postulación individual aquella en la cual un hogar en forma independiente, solicita el subsidio para la adquisición de vivienda.

- **Postulación colectiva.** Se denomina postulación colectiva aquella en la cual un grupo de hogares solicita el subsidio, para su aplicación en las soluciones de vivienda que conforman un proyecto en el que participan los postulantes de lo anterior.⁷⁴

3.4.3 Requisitos. Son postulantes para solicitar la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, los hogares no vinculados al sistema formal de trabajo o las personas afiliadas a las Cajas de Compensación Familiar que carezcan de recursos suficientes para obtener una solución de vivienda de interés social, y cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para su postulación deberán cumplir con los requisitos señalados en la Ley 3ª de 1991⁷⁵ y las demás normas que lo adicionan y complementan.

En las postulaciones colectivas, las condiciones de ahorro previo y crédito se evaluarán individualmente y, de igual forma se otorgarán los subsidios a cada socio, miembro o afiliado postulante.

Las postulaciones colectivas se hacen a través de las organizaciones populares de vivienda, organizaciones no gubernamentales, las cajas de compensación familiar, los constructores, las unidades administrativas, dependencias, entidades o entes que cumplan con la función de implantar las políticas de vivienda de interés social en los municipios o distritos; los fondos departamentales de vivienda,

⁷³ COLOMBIA. Decreto 2620 de 2000 Op, cit

⁷⁴ COLOMBIA. Decreto 2620 de 2000 modificado por el Decreto 1585 de 2001. derogado por el decreto 975 de 2004.

⁷⁵ COLOMBIA. Ley 3 de 1991 Op, cit.

las entidades territoriales u otras entidades con personería jurídica vigente que tengan incluido en su objeto social la promoción de programas de vivienda de interés social, para sus asociados o afiliados que hayan definido un proyecto de vivienda al cual aplicarán el subsidio, el cual podrá ser de mejoramiento, adquisición o construcción de vivienda, de conformidad con los planes establecidos por las leyes y decretos reglamentarios.

En cuanto a los requisitos que se deben cumplir en las postulaciones colectivas tenemos el referirse únicamente a viviendas tipos 1 y 2 en todos los municipios y, tipo 3 en municipios con población superior a quinientos mil habitantes y a programas de mejoramiento. Por otro lado, el número de afiliados del grupo que postula no podrá ser inferior a cinco ni superior a doscientos. Debe también acreditarse la propiedad del lote o terreno, cuando a ello haya lugar y la correspondencia entre el número de lotes y el número de postulantes.

Se añade que los afiliados beneficiarios solo podrán aplicar sus subsidios al pago del precio de adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda incluida en el proyecto presentado y declarado elegible. Y junto con la postulación colectiva deberá presentarse simultáneamente el proyecto donde se aplicarán los subsidios y deberá contar con la elegibilidad de la entidad competente.

Igualmente los proyectos pueden presentarse por etapas, lo cual permite que se hagan varias postulaciones según sea el número de beneficiarios en cada etapa.

Quienes se hayan postulado individualmente podrán, previa solicitud del subsidio y el cumplimiento de los requisitos establecidos, aplicar el subsidio en proyectos que hayan obtenido elegibilidad para postulación colectiva, siempre y cuando el proyecto cumpla las condiciones socioeconómicas y el tipo de vivienda al cual se postuló.

También podrán los beneficiarios del subsidio que se hayan postulado colectivamente, aplicarlo en cualquier etapa del proyecto al cual se postularon.

En caso de no existir una única elegibilidad para el proyecto, los beneficiarios podrán aplicar sus subsidios en cualquiera de las soluciones habitacionales del total que conforman el proyecto de vivienda, al cual se postularon.

La norma es taxativa en el sentido de que regula la cantidad de ingresos máximos que deben acreditar los postulantes, entendiéndose que están incluidos todos los integrantes del hogar, no solo los cónyuges o compañeros en el caso de las uniones maritales de hecho; que sumados todos esos ingresos, es posible que superen el monto mínimo exigido de salarios mensuales.

Cuando los integrantes del citado hogar, no dependan necesariamente de los ingresos del sujeto cabeza de familia o postulante principal, es factible que sin querer, se esté favoreciendo a aquellos que simplemente obtienen un beneficio por su vinculación de manera fortuita al ya mencionado hogar.

3.5. ADMINISTRADORES DEL SUBSIDIO FAMILIAR APLICADO A LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

En Derecho, administrar ⁷⁶ es el conjunto de actos de gestión y disposición ejecutados sobre un patrimonio, y administrar en Derecho Público es la gestión de los intereses públicos realizada por los organismos competentes. De acuerdo a la definición anterior encontramos que la función primordial por parte de los administradores del subsidio familiar respecto a la vivienda de interés social, debe ser la de manejar los intereses públicos. Por lo anterior el legislador mediante la ley le dio facultad al INURBE.

⁷⁶ Nueva Enciclopedia Espasa Ilustrada 2001 (CD- ROM)

La liquidación del INURBE ha dejado la política de vivienda sin su mano derecha. Esta Entidad representaba no solo los derechos a la postulación, sino al acceso fijo de una solución de vivienda para cada núcleo de familia. Generaba, una opción para las clases de menores recursos; dependiendo su presupuesto del situado fiscal determinado para tal fin.

Con la desaparición del INURBE, las Políticas de Vivienda quedaron a cargo del Ministerio de Desarrollo Económico y el Fondo Nacional Para La Vivienda.

En esta parte del trabajo investigativo, es menester hacer mención a las CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, que nacen ante la necesidad de las empresas de otorgar beneficios a sus empleados.

Las Cajas de Compensación Familiar podrán convenir con otras cajas, empleadores, sindicatos y organismos especializados públicos y privados para la realización de planes de construcción, financiación y mejora de vivienda para los trabajadores beneficiarios⁷⁷.

Con el fin de llevar a cabo programas de vivienda, las Cajas podrán constituir entre sí corporaciones gestoras, las cuales serán organizadas de conformidad con el artículo 633 del Código Civil⁷⁸.

Tratándose de un subsidio, el legislador quiso que fueran éstas, como entidades especializadas en el manejo y otorgamiento de subsidios familiares para los afiliados de menores ingresos, quienes se encargasen de desarrollar buena parte de la política pública de la construcción y otorgamiento del subsidio familiar a la

⁷⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 21 del 8 de febrero de 1982 "Por la cual se modifica el régimen del subsidio familiar y se dictan otras disposiciones En: Pág. web [www. banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co). junio 2003

⁷⁸ COLOMBIA CÓDIGO CIVIL, ORTEGA TORRES, Jorge Bogotá Editorial Temis S.A En: Artículo 633 de las personas Jurídicas.

vivienda de interés social, así como de los planes de construcción de vivienda a largo plazo.

La ley 789 de 2002⁷⁹ en su artículo 16 adiciona unas funciones a dichas Cajas de Compensación; para el estudio de nuestro tema, nos interesa el numeral 3 inciso tercero, que se refiere a los préstamos para adquisición de vivienda haciendo énfasis en que estas Cajas podrán invertir, participar o asociarse para la creación de sociedades diferentes a establecimientos de crédito, siempre y cuando adquieran el permiso de la Superintendencia Bancaria para la realización de operaciones hipotecarias de mutuo.

Complementario a esto, en el numeral 7 la misma ley impone mantener para el Fondo de Vivienda de Interés Social, hasta el 31 de Diciembre de 2006, los mismos porcentajes de participación en el subsidio, definidos para el año 2002 por la Superintendencia de Subsidio Familiar.

Por ello, hoy en día la responsabilidad de la entrega del subsidio de vivienda de interés social está a cargo de las Cajas de Compensación Familiar, quienes dentro de sus planes de desarrollo presupuestal para inversión social, destinan de los recursos obtenidos por cuotas o aportes, un porcentaje que no es inferior al 27% del total de lo recaudado en un fondo llamado FONDO PARA SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL “FOVIS”⁸⁰.

Estos Fondos manejan y administran el subsidio familiar para la vivienda de interés social, correspondiendo un 30% de dicho fondo para la proyección del plan anual de ejecución de recursos del fondo, para el otorgamiento de crédito hipotecario entre los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda.

⁷⁹ COLOMBIA. Ley 789 de 2002 Op,Cit

⁸⁰ COLOMBIA. Ley 49 de 1990 Op,Cit.

El subsidio para vivienda otorgado por las Cajas de Compensación Familiar será destinado conforme a las prioridades estipuladas en La Ley 49 de 1990, artículo 65⁸¹ a los afiliados de la propia Caja de Compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales. A los afiliados de otras Cajas de Compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales. Y a los no afiliados a las Cajas de Compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.

El fondo para el subsidio familiar de vivienda estará constituido por los aportes y sus rendimientos que al mismo, haga la correspondiente Caja de Compensación Familiar, en los porcentajes que se refieren a continuación:

- a. Cuando el cuociente de recaudos para subsidio familiar de una Caja resultare igual o superior al ciento diez por ciento (110%), la Caja transferirá mensualmente al fondo, una suma equivalente al dieciocho por ciento (18%) de los aportes patronales para subsidio el primer año de vigencia de esta Ley y el veinte por ciento (20%) del segundo año en adelante;
- b. Cuando el cuociente de recaudos para subsidio familiar de una Caja resultare igual o superior al cien por cien (100%) e inferior al ciento diez por ciento (110%) la Caja transferirá mensualmente al fondo, una suma equivalente al doce por ciento (12%) de los aportes patronales para subsidio⁸².

Las Cajas de Compensación Familiar, con los recursos restantes de sus recaudos para subsidio, no estarán obligadas a realizar destinaciones forzosas para planes de vivienda.

El cincuenta y cinco por ciento (55%) que las Cajas destinarán al Subsidio Monetario, será sobre el saldo que queda después de deducir la transferencia respectiva al Fondo de Subsidio Familiar de Vivienda y el diez por ciento (10%) de

⁸¹ COLOMBIA. Ley 49 de 1990 Op, Cit.

⁸² COLOMBIA. Ley 49 de 1990 artículo 65.

los gastos de administración y funcionamiento. En ningún caso una Caja podrá pagar como subsidio en dinero una suma inferior a la que esté pagando en el momento de expedir esta ley.

El artículo 94 del Decreto 2620 de 2000 estipula, “Las Cajas de Compensación Familiar deberán presentar, durante los diez (10) primeros días siguientes al vencimiento de cada trimestre calendario, a la Superintendencia del Subsidio Familiar, con copia al Ministerio de Desarrollo Económico, informes consolidados sobre la gestión de administración realizada por las Cajas a los Fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social”.

Los informes deberán contener lo siguiente:

- El balance y estado de resultado y flujo de fondos de los FOVIS.
- El monto de las apropiaciones mensuales para el Fondo de Vivienda de Interés Social.
- El portafolio de inversiones con sus respectivos rendimientos y vigencias.
- El monto de los recursos reintegrados por concepto de promoción de oferta.
- Los reintegros por vencimientos, renunciaciones y reembolsos.
- El monto correspondiente a las asignaciones de subsidio, pagos de subsidios, subsidios por pagar, desembolsos de promoción de oferta y el monto destinado a los gastos administrativos del Fondo.
- El monto correspondiente a los recursos destinados a crédito hipotecario.

La Superintendencia del Subsidio Familiar, conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Económico, evaluará trimestralmente, de acuerdo con los informes de que trata el artículo anterior, el desempeño de las Cajas de Compensación

Familiar en todo lo relativo a la administración y manejo de los Fondos de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y, en general, de la gestión que éstas realicen en ejecución de la Política Nacional de Vivienda de Interés Social y adoptarán las medidas a que haya lugar.

En todo caso, la Superintendencia del Subsidio Familiar deberá ejercer el control requerido sobre la inversión de recursos en portafolio, el reintegro de recursos a los Fondos con sus respectivos rendimientos y la colocación eficiente de los recursos⁸³.

Las Cajas de Compensación Familiar podrán imputar a sus respectivos Fondos el valor de los costos y gastos administrativos en que incurran en cumplimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias, sin exceder el 5% del valor correspondiente a las transferencias mensuales por concepto de aportes al Fondo.

Los recursos provenientes de la reserva de vivienda de que trata el artículo 69 de la Ley 49 de 1990 y sus correspondientes rendimientos causados a partir de la vigencia del Decreto 2620 de 2000, deberán ser destinados por las respectivas Cajas de Compensación Familiar a Programas de Vivienda con destino a afiliados con ingresos familiares iguales o inferiores a cuatro salarios mínimos legales.

Ahora bien, el más grande esfuerzo de participación ciudadana para mejorar las condiciones de vivienda de las clases populares fueron sin duda las Acciones Comunales que por desgracia languidieron, después de haber coronado una de sus mejores realizaciones durante la presidencia del doctor Alberto Lleras Camargo. En ese entonces se buscó ligar la Acción Comunal con los planes de la Alianza para el Progreso y se obtuvieron algunos resultados de importancia siendo

⁸³ COLOMBIA. Decreto 2620 de 2000. Artículo 95.

el Barrio Kennedy muestra realmente impresionante de lo que una Acción Comunal puede hacer.

Son múltiples las organizaciones existentes en nuestro país, que están orientadas a buscar soluciones de vivienda para sus miembros, quienes son personas de escasos recursos, y que con pequeños aportes personales o colectivos, logran adquirir un terreno en donde construir la vivienda que tanto anhelan.

La población organizada en asociaciones, cooperativas, ligas, han desarrollado programas de mejoramiento y adquisición de vivienda. Hoy existen cantidades de barrios en nuestra población y especialmente en las grandes ciudades, que se han formado a partir de la unión de esfuerzos. Es posible que la sociedad de los desposeídos y de quienes tienen los menores ingresos logren a partir de la unión, solución a sus problemas no solo de vivienda sino de salud, y de educación.

Vale ahora la pena destacar el nuevo decreto 975 del 31 de marzo de 2004⁸⁴, que antes que una codificación novedosa, es la compilación de normas sobre la vivienda de interés social, que en algún momento se han visto cortas y presentaron vacíos de tipo normativo en la aplicación de los subsidios; ante el avance de la sociedad y frente a los cambios de las políticas estatales se han promulgado diversas normas; se ha visto la necesidad de actualizar la norma convirtiéndola en un texto más dinámico y aplicable a la realidad, razón por la cual el decreto en mención tiene a su cargo la responsabilidad de llenar dichos vacíos, generando garantías reales para los asociados y seguridad jurídica para las entidades que tienen a su cargo la gestión, trámite y desembolso del subsidio mencionado.

Los aspectos más relevantes de este decreto son:

⁸⁴ COLOMBIA. DECRETO 975 de marzo 31 de 2004. En: www.noti.net.

- Reglamenta las normas anteriores de una manera parcial, con lo cual se le esta dando un complemento a la normatividad anterior a este decreto, mediante la inclusión de conceptos que facilitan la interpretación de la misma.
- Se limita única y exclusivamente al subsidio aplicado a la vivienda de interés social en dinero y para las áreas urbanas, con esto se especializa el campo de aplicación de los subsidios, dejando espacio para una posterior codificación sobre el área rural, y así incluir de manera posterior nuevos conceptos que se apliquen a otro sector de la economía, como serian los bancos de tierra, subsidios en especie y mejoramiento de vivienda campesina para las áreas rurales de los municipios.
- Ratifica la posición y espíritu de la norma al hablar de propiedad, siguiendo con los lineamientos constitucionales como es el derecho a la propiedad.

Otro aspecto no tan positivo que se encuentra en la norma, se refiere a que el decreto sigue con el lastre de vicios de las normas anteriores como es el manejo que se le da a los conceptos de hogar y familia. Así mismo, continúa diferenciando las clases con la consagración de regímenes especiales, los cuales como se expresó con anterioridad no pueden seguir pendiendo del régimen ordinario, ya que seguiría el desequilibrio en las finanzas de la nación.

Entre los aspectos relevantes del decreto en mención, se pueden destacar la regulación de la actividad de las Cajas de Compensación como entes que suministran y ante los cuales se postulan los usuarios para los subsidios aplicados a la vivienda de interés social, al igual que el FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA, que tiene a su cargo la ejecución del presupuesto que la nación

destina para la adquisición de vivienda ya sea nueva usada o para mejoramiento, este fondo suministra los datos y programa las ejecuciones presupuestales con las fechas de postulación, agilizando los trámites y la posterior obtención de los subsidios.

De la misma manera este Fondo busca ser garante de las personas y familias que no se encuentran incluidas dentro de los regímenes formales de trabajadores.

4. PROBLEMÁTICA GENERAL DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA

Hasta la década de los setenta, la vivienda en Colombia estaba financiada con créditos a largo plazo otorgados exclusivamente por el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario. Las entidades mencionadas aprobaban los créditos con un solo sistema de amortización, cuota fija durante la vigencia de la deuda; normalmente 15 años.

En la misma década se vislumbraba la quiebra del Instituto de Crédito Territorial debido a la descomunal cartera vencida y al cobro de las cuotas fijas a los usuarios. Este sistema de amortización tenía una tasa de interés, por debajo del Índice de Precios al Consumidor IPC, haciendo insostenible la subsistencia de la Entidad, debido a la politiquería que se manejaba y a la pérdida del poder adquisitivo de los créditos otorgados, colapsando definitivamente a finales del ochenta.

A mediados de esta década, nacieron las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, entrando el Banco Central Hipotecario a formar parte de ellas; incentivando nuevamente el sector de la construcción, ya que contaban con recursos suficientes para otorgar créditos con garantía real y a una tasa de interés moderada. En ese momento el rendimiento de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante "UPAC" se encontraba ligada al índice de precios al consumidor (IPC).

En los años noventa, la corrección monetaria dejó de rentabilizarse con el indicador del IPC, para atarla a las variaciones de la inflación. Fue éste el ingrediente necesario para el desbordamiento de las tasas de interés,

creciendo desproporcionadamente las cuotas de amortización de los créditos, y entrando nuevamente en crisis el sector de la construcción y por ende las Entidades Financieras de Crédito Hipotecario (antiguas Corporaciones de Ahorro y Vivienda), quienes se vieron abocadas a ejecutar judicialmente a sus deudores, tanto Constructores como Individuales.

Con la anterior reseña, entraremos a enumerar los principales aspectos que inciden en la problemática para la adquisición de vivienda, especial VIS:

- El sector de la construcción se encuentra manejado por un número reducido de empresas las cuales manipulan el precio de la oferta.

- Contemporáneamente con el problema de las entidades financieras del crédito hipotecario, surgió el flagelo del narcotráfico, aumentando desmedidamente el valor de la propiedad.

- Con el asentamiento del narcotráfico, se incentivaron los movimientos guerrilleros, los cuales generaron una violencia desmedida, especialmente en las zonas rurales, situación que aumentó las migraciones de campesinos a las ciudades, sin que haya viviendas suficientes para cobijarlos.

- Con estos flagelos, el Estado presta más atención a la legislación, mediante las adiciones y modificaciones contemplando nuevos factores sociales e incluyendo regímenes especiales que penden económicamente del recurso para atender el subsidio a la VIS.

- Ante la parálisis de la construcción y el aumento de políticas de vivienda proliferaron las urbanizaciones piratas patrocinadas por los candidatos políticos de turno.

- La diferencia palpable entre el costo de la construcción y el ingreso salarial, hace cada vez más difícil el acceso a la propiedad privada.

- La falta de control a las entidades administradoras de los recursos, hace que los beneficiados con los subsidios sean personas que no llenan los requisitos para su postulación, evidenciándose que personas de estratos socioeconómicos altos sean propietarios de soluciones de vivienda de interés social.

- Las personas de estratos socioeconómicos 1 y 2 a quien va dirigido el subsidio para la vivienda de interés social es la clase que menos se postula, dada la imposibilidad de realizar un ahorro previo, por lo reducido de sus ingresos.

- El Congreso expide normas beneficiando a las personas jurídicas con la adquisición de la vivienda de interés social para el arrendamiento, cuando la política estatal debe estar encaminada a las personas naturales de escasos recursos.

- La falta de promoción del subsidio para la vivienda de interés social, hacen que la población por su ignorancia no se postule a la adquisición de soluciones, tanto en el área urbana como en la rural.

- El alto margen de intermediación manejado por las entidades financieras, es otro factor que encarece la adquisición de la vivienda.

CONCLUSIONES

- El Estado no puede desconocer que el alto índice de desempleo por el que atraviesa el país, ha frenado a la población para adquirir vivienda.
- El resultado de la crisis del UPAC fue acrecentar la falta de vivienda de un mayor número de familias colombianas, de todos los estratos socioeconómicos.
- La corrupción administrativa en algunas entidades territoriales ha desviado los fondos proveídos por el Estado para los subsidios a la vivienda de interés social, favoreciendo a los estratos mas altos en la adquisición de este tipo de soluciones habitacionales, sin el lleno de los requisitos exigidos por la ley.
- La concentración de la construcción en unas pocas manos, hace que los monopolios a pesar de estar prohibidos por la ley manejen de manera arbitraria este sector.
- El concepto de vivienda de interés social se encuentra errado, por cuanto el costo de las soluciones (135 SMMLV) excede las posibilidades de compra para la mayor parte de la población.
- La falta de supervisión a las construcciones por parte del Estado hace que la vivienda de interés social, se aleje de ser una unidad habitacional digna, ya que se entregan en obra negra y se construyen

en terrenos con fallas geológicas y por ende no aptos para construcciones.

- La falta de educación hace que las familias postulantes al subsidio, se vean afectadas por la complejidad de los procedimientos para acceder a las soluciones de vivienda.
- Los regímenes especiales se han incluido dentro de las normas generales mediante actos legislativos. Para atender el sector de la población amparado por estas adiciones, se hace necesario que el Gobierno incluya dentro de su presupuesto una partida adicional destinada a tal fin.
- El Estado debe aumentar significativamente la suma apropiada dentro del presupuesto para atender los subsidios para la vivienda de interés social, logrando hacer más fácil el acceso a la postulación de dicho subsidio.
- Las normas tendientes a proveer seguridad social en especial la Ley 789 de 2003 deben incluir en su articulado los subsidios para la vivienda.
- El plan de ordenamiento territorial en los municipios, debe establecer que antes de realizar la expansión geográfica del territorio, se aprovechen integralmente las zonas ya incluidas dentro del perímetro urbano.
- El Estado deja de aprovechar terrenos donándolos a entidades no gubernamentales, en vez de utilizarlos para proveer seguridad habitacional a sus gobernados.

- Antes de propender por una vivienda digna habrá que dotar al conglomerado social de oportunidades de empleo y producción que reactiven la economía y amplíen la demanda de mano de obra tanto calificada como no calificada.
- El Estado debe desarrollar los bancos de tierra solares sin dueño con el fin de proveer de soluciones de vivienda de interés social, a sus gobernados.
- Así como se regulan los márgenes de intermediación de las entidades financieras, habrá que regular este margen en las empresas constructoras de vivienda de interés social.
- El Estado pierde la actividad del agro por la falta de control a la violencia ejercida por los grupos al margen de la ley desequilibrando así la economía, y por ende la construcción.
- Antes de propender por la creación de nuevos subsidios es necesario implementar y aplicar de manera clara los ya existentes, para que no sé de lugar a vacíos normativos ni duplicidad de normas.
- Es necesario implementar de manera más rigurosa la creación de las veedurías ciudadanas con el fin de erradicar las urbanizaciones piratas.
- Muchos municipios no cuentan con bienes fiscales inmuebles y tampoco con ingresos que permitan adelantar programas de vivienda de interés social.

Es necesario que la constitución de patrimonio de familia beneficie a los adjudicatarios de la vivienda de interés social, y no que se utilice como garantía de las entidades financieras.

RECOMENDACIONES

- Aplicar los Planes de Ordenamiento Territorial, contemplando terrenos, lotes o solares para la construcción de los diferentes tipos de vivienda de interés social.
- Mantener bases de datos sistematizados para el seguimiento y control de los postulantes, beneficiarios del subsidio a la vivienda de interés social, cuya finalidad sea la de evitar posibles fraudes.
- Ordenar la creación de un Registro Unico de Constructores, donde se especifiquen las clases de vivienda que cada uno de los integrantes del registro mencionado, esté en capacidad de ofrecer. De esta forma el Gobierno podrá ejercer mejor control sobre el sector y sobre los planes de vivienda que se estén comercializando en el mercado.
- Es necesario incentivar el empleo, mediante la creación de empresas como por ejemplo; centros de producción, para lo cual se utilizarán los bienes fiscales.
- Informar a las personas que perdieron su vivienda durante la crisis del UPAC, por parte de las entidades de crédito, hoy dueñas de los inmuebles, sobre la posibilidad que existe de readquirir la vivienda a través del mecanismo del leasing inmobiliario.
- Divulgar ampliamente la normatividad sobre la constitución de las veedurías ciudadanas en todos los entes territoriales, para que estos

ejerzan la vigilancia en la adjudicación de los subsidios para vivienda de interés social, evitando con ello el desvío de los recursos hacia las clases socio-económicas más favorecidas.

- Revisar el costo de la vivienda de interés social, el cual asciende a 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes (\$47.250.000.000.oo), ya que creemos que se puede reducir el precio de estas soluciones.
- Las entidades financieras deben solicitar a los Constructores, antes de la aprobación del crédito, el estudio de suelos donde se edificará la urbanización a financiar.
- Incluir dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial, el inventario de todos los lotes, terrenos o solares que sean susceptibles para el desarrollo de planes de vivienda de interés social.
- Se propone la activación de los bancos de tierras, los cuales garanticen un espacio geográfico para desarrollar la vivienda de interés social, (nivel socioeconómico 1 y 2) donde el presupuesto no contemple el costo del lote, solo los materiales y mano de obra para la construcción.
- Rehabilitar zonas marginales para la construcción de ciudadelas o complejos habitacionales, disminuyendo de esta forma las zonas tuguriales.
- Establecer vigilancia y control para las urbanizaciones piratas. Así quienes no adquieran de manera legal las licencias de construcción, no podrán edificar ni obtener beneficios de los subsidios respectivos.

- Agilizar los mecanismos de vigilancia y control a las administradoras de los recursos; exigiéndoles la implementación de un plan de capacitación y educación para las familias postulantes a los planes de subsidio para la vivienda de interés social.
- Divulgar e incentivar la capacitación de los futuros beneficiarios del subsidio familiar a la VIS, mediante foros y seminarios dictados por las instituciones del Estado como el SENA

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

ACUERDOS

COLOMBIA. INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA, Acuerdo 05 2002 28 de febrero, Por el cual se dictan disposiciones sobre el otorgamiento y administración del subsidio familiar de vivienda, aplicables a hogares víctimas de la violencia, hogares ubicados en zonas de desastre natural o calamidad pública y a hogares desplazados por la violencia. En: Internet [http/ www.noti.net.co](http://www.noti.net.co)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

COLOMBIA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991 Artículo 5. Pág. 9
En: MOMO EDICIONES Edición actualizada año 2003.

DÍAZ ARENAS, Pedro Agustín. Proceso, estructuras y contexto. En: La Constitución Política Colombiana (1991) Santa Fe de Bogotá. Editorial Temis. S.A 1993.

DECRETOS

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. DECRETO 2620 de 18 de diciembre de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 3 de 1991 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda en dinero y en especie para áreas urbanas, la Ley 49 de 1990, en cuanto a su asignación por parte de las Cajas de Compensación Familiar y la Ley 546 de 1999, en relación con la Vivienda de Interés Social. En: Pág. web.www.banrep.gov.co

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1585 de julio 30 de 2001 “por el cual se modifica y adiciona el Decreto 2620 de 2000, se modifican parcialmente los Decretos 1539 de 1999 y 1746 de 2000 y se dictan otras disposiciones. En Pág. web. www.banrep.gov.co

COLOMBIA MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO Decreto 2420 de 2001 25 de noviembre, “Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 3° de 1991 y la Ley 546 de 1999 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés social en dinero para áreas urbanas otorgado por el INURBE” En: Pág. web www.banrep.gov.co

COLOMBIA. MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Decreto 2480 de 2002 Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 3° de 1991 y la Ley 546 de 1999 en relación con el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas En: Pág. web [www banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co).

DICCIONARIO

Nueva Enciclopedia Espasa Ilustrada 2001 (CD-ROM)

DOCTRINA

LAUHLIN CURRIE, Asesor Departamento Nacional de Planeación.
PROTAGONISTAS DEL MUNDO, Terranova Editores, Ltda, Bogotá Colombia.
1995.

DOCUMENTACIÓN FOROS Y CURSOS

Foro abriendo puertas al desarrollo habitacional, Alberto Gutiérrez, Director
FINAC, En: Santa fe de Bogotá mayo de 2003.

ENTREVISTA

Entrevista al doctor Sergio Mutis, Presidente Fedelonjas, En. Ámbito Jurídico
agosto 31 de 2003.

JURISPRUDENCIA

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-700 de 1999 “por la cual se
declara inexecutable el UPAC sentencia aprobada en Bogotá., Según consta en
acta dieciséis (16) de septiembre de 1999 En: Pág. web www.banrep.gov.co

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Proyecto de Ley 128 de 2001
senado. “por la cual se dinamiza la Vivienda de Interés Social especialmente a los
miembros de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional. En: Pág.
web.www.noti.net.co.

LEYES

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 70 de 1931 “que autoriza la constitución de Patrimonios de Familia no embargables”. En CODIGO CIVIL ORTEGA TORRES Jorge. Bogotá Editorial Temis S. A.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 91 de 1936 “Por la cual se autoriza la constitución de Patrimonios de Familia no embargables con criterios y fines de acción social “. En CÓDIGO CIVIL ORTEGA TORRES Jorge. Bogotá Editorial Temis S.A.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 15 de 1959. “ Por la cual se da mandato al Estado para intervenir en la Industria del Transporte, se decreta el auxilio patronal de transporte, se crea el fondo de transporte urbano y se dictan otras disposiciones, En: Código Sustantivo del Trabajo y Procesal del Trabajo, Editorial Temis, Bogotá 1971, séptima Edición, actualizada por Jorge Ortega Torres.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 21 de febrero 8 de 1982 “Por la cual se modifica el régimen de subsidio familiar y se dictan otras disposiciones”. En Pág. web.www.banrep.gov.co

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 9 de enero 11 de 1989 “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. En Pág. web.www.banrep.gov.co

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 49 de diciembre 28 de 1990 “por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia Tributaria Aduanera y se dictan otras disposiciones”. En Pág. web.www.banrep.gov.co

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 3 de 1991 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”. En: Pág. web. www.banrep.gov.co.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 31 de 1992. “ por la cual se dictan las normas a las cuales deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones... y se dictan otras disposiciones. En Pág. web www.banrep.gov.co

COLOMBIA. CÓDIGO DE RÉGIMEN POLÍTICO Y MUNICIPAL, Ley 4 de 1993 En: CÓDIGO CIVIL, ORTEGA TORRES, Jorge. Bogotá Editorial Temis S.A.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 353 de 1994 de Febrero 11 “ Por el cual se modifica la caja de vivienda militar y se dictan otras disposiciones” En: Pág. web www.banrep.gov.co

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 495 de 1999 “por medio de la cual se modifica el artículo 3,4 (literal a,b) 8,9 de la Ley 70 de 1931 y se dictan otras disposiciones a fines sobre constitución voluntaria de patrimonio de familia.” En: Pág. web. www.banrep.gov.co

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 546 de 1999 de diciembre 23 “por el 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”. En: Pág. web www.banrep.gov.co

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 789 de 2002. de diciembre 27 “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo” En: Pág. web www.banrep.gov.co

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 820 de Julio 10 de 2003, “Por la cual se expide el Régimen de Arrendamiento de Vivienda Urbana y se dictan otras disposiciones”. En: Pág. web. www.banrep.gov.co.

COLOMBIA. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003 – 2006. Congreso de Colombia, Ley Número 812 de 2003 de junio 26 “Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006, hacia un Estado Comunitario” En: Revista quincenal de información y consulta, LEGIS Bogotá Julio 30 de 2003.

RESOLUCIONES

RESOLUCIÓN N° 18 de junio 30 de 1995 “por la cual se dictan normas en relación con las corporaciones de ahorro y vivienda, la Junta Directiva del Banco de la República”. En: Pág. web www.banrep.gov.co