

Desarrollo del derecho a la vivienda de interés social en Colombia su alcance y vigencia, una perspectiva desde el derecho a la seguridad social*

Fecha de recepción: 13 de septiembre de 2014
Fecha de revisión: 2 de octubre de 2014
Fecha de aceptación: 24 de octubre de 2014

Citar este artículo

Rodríguez, D. (2015). Desarrollo del derecho a la vivienda de interés social en Colombia su alcance y vigencia, una perspectiva desde el derecho a la seguridad social. *Revista Vía Juris*, 18, 73-86.

*Darío Rodríguez Perdomo ***

RESUMEN

El presente texto muestra de una manera crítica y reflexiva el desarrollo del derecho a la vivienda de interés social en Colombia, desde una perspectiva del derecho a la seguridad social, revisando su normatividad, antecedentes y principios generales, con el fin de dar respuesta al interrogante que se ha planteado ¿Cuál ha sido la función de la seguridad social, frente a la satisfacción, en términos de alcance y vigencia del derecho a la vivienda de interés social en Colombia?

Para dar respuesta a la pregunta, se acude al método de la hermenéutica, ya que la investigación que se plantea es de índole cualitativa y el problema plan-

teado se abordara a partir de un nivel descriptivo. Un método que permita realizar una diáfana interpretación, que a su vez proporcionara una elevada comprensión y por tanto, una adecuada aplicación de textos jurídicos, tal método es la hermenéutica, que de acuerdo con lo expuesto en la obra *Verdad y Método* de Gadamer (2012) expresa que: “[...] un acto de conocimiento es un acto de interpretación y un acto de interpretación es un acto de aplicación [...]” (Gadamer, 2012, p. 11). Es decir, cuando hace referencia a la razón hermenéutica, no hace referencia a una facultad específica de la razón, sino a la naturaleza intrínseca de la razón misma.

* El presente artículo forma parte de los resultados del trabajo de investigación: *Desarrollo del derecho a la vivienda de interés social en Colombia su alcance y vigencia, una perspectiva desde el derecho a la seguridad social*, presentado para optar por el título de Magister en Derecho Público, en la Universidad Santo Tomas de Bogotá.

** Magister en Derecho Público Universidad Santo Tomas de Colombia. Docente De Derecho Constitucional de la Universidad Cooperativa de Colombia, Sede Ibagué (Colombia). Correo electrónico: dario.rodriiguezp@campusucc.edu.co

Palabras clave

Derecho a la vivienda, derecho de la seguridad social, interés social, derechos humanos, hermenéutica, Constitución Política.

Development of social housing rights in Colombia, its reach and validity: a perspective from law to social security

Darío Rodríguez Perdomo

ABSTRACT

This paper focuses on the necessity of showing in a critical and thoughtful way the development of the Law to Social Housing Rights in Colombia, from Law's Perspective to social Security, revising its regulations, background and general principles in order to answer the question which has been brought up. ¿What has been Social Security's function, compare to satisfaction in terms of its reach and validity of the right to social housing in Colombia?

To provide an answer to the question previously asked, the Hermeneutics method is used. It helps to obtain a clear interpretation, which at the same time provides a better understanding, to show the impact

of the right to Social Security in the Development of Social Housing policy in Colombia through the study and the description of the current legislation with the aim to determine its validity and reach. Likewise, identifying the mechanisms that legislation has to satisfy basic needs such as the subject that concern us, and finally to lay out the positive and negative aspects given by the application of that system in the protection of the right to housing.

Keywords

Right to Housing, social security's right, social interest, human rights, hermeneutics, Political Constitution.

Desenvolvimento do direito à habitação popular na Colômbia seu escopo e vigência, uma perspectiva do direito à previdência social

Darío Rodríguez Perdomo

RESUMO

O presente artigo mostra de uma maneira crítica e reflexiva o desenvolvimento do direito à moradia de baixa renda na Colômbia, da perspectiva do direito à previdência social, revisando sua normatividade, antecedentes e os princípios gerais, com objetivo de responder à questão que se tem proposta (colocado) ¿ Qual tem sido o papel da previdência social, em comparação com a satisfação em termos de escopo e vigência do direito de habitação social na Colômbia?

Para responder à pergunta, se utiliza a metodologia da hermenêutica, porque a pesquisa proposta é de caráter qualitativa e o problema proposto será abordado a partir de um nível descritivo. Um método que permita realizar uma interpretação diáfana, que a sua vez irá proporcionar uma alta compreensão e, por

consequente, uma adequada aplicação dos textos jurídicos é a hermenêutica de Gadamer. O artigo mostra, como o principal achado, que os fundos de compensação de família têm permitido uma transparência maior na operação de concessão de abono familiar de habitação social. Também, os fundos de compensação familiar têm permitido de atender a população não filiada, como deslocados pela violência e vítimas do conflito armado para a concessão de abonos.

O artigo tem como objetivo concluir que o papel da previdência social em relação ao direito à habitação tem sido satisfatório, pois é evidente que o trabalho e participação deste se tem espalhado para outras áreas da política e foi envolvido em gerenciamento de projetos grande escala.

Palavras-chave

Direito público, direito à moradia, direito de previdência social, interesse social, direitos humanos, fundos de compensação familiar.

INTRODUCCIÓN

El presente documento es una reflexión sobre el desarrollo y evolución de una de las necesidades básicas en la sociedad colombiana, como lo es el derecho a la vivienda, su vigencia y alcance desde la perspectiva del Sistema de la Seguridad Social. El cual a través del tiempo ha logrado consolidarse dentro del contexto social y normativo en Colombia. Partiendo de algunos conceptos, principios, valores y componentes que se han incluido en la Seguridad Social, además como su aplicación, lo ha convertido en una posibilidad para el afianzamiento de algunas de las necesidades básicas del conglomerado social y obviamente de derechos fundamentales, que a partir de la Constitución de 1991 han cobrado mayor e indiscutible vigencia, como lo es el Derecho a la Vivienda.

El presente texto pretende dar solución a la siguiente pregunta: ¿Cuál ha sido la función de la seguridad social, frente a la satisfacción, en términos de alcance y vigencia del derecho a la vivienda de interés social en Colombia? Para dar respuesta a la pregunta planteada, el texto utiliza como método la hermenéutica de Gadamer, la cual cuando habla de la razón hermenéutica no hace referencia a una facultad específica de la razón, sino a la naturaleza intrínseca de la razón misma. Lo que significa, que es un acto de conocimiento y que todo acto de conocimiento genera una interpretación, que lleva a una comprensión más elevada del conocimiento y con ello, deriva siempre en un acto de aplicación. Es decir, conocer es inherentemente interpretar, así como interpretar es, inherentemente aplicar. De igual forma, es importante mencionar que los elementos teóricos, dados por la razón hermenéutica, permite en el contexto colombiano cimentarse como un método adecuado para la interpretación, comprensión y aplicación, en el escenario jurídico y también permite comprender la concepción que se tiene de derecho fundamental, vivienda de interés social y el déficit de vivienda que presenta Colombia.

El texto presenta el siguiente desarrollo temático: 1) El derecho a la vivienda y la seguridad social en Colombia, importante mostrar de manera clara algunos conceptos que nos acerquen a la definición de Seguridad Social, la connotación que esta tiene en el Estado Colombiano y el papel que este ha jugado en la satisfacción de una de las necesidades básicas de las clases menos favorecidas en Colombia; 2) El subsidio de vivienda de interés social, en este capítulo se hace una revisión de toda la normatividad que desde su surgimiento ha regulado el subsidio de vivienda

de interés social en Colombia, además algunas definiciones que aproximan las condiciones que se deben considerar al determinar una vivienda digna. 3) Resultados y conclusiones. El desarrollo temático hace una exposición de los elementos que han fijado los derroteros para la satisfacción, cumplimiento, vigencia y protección de una de las necesidades básicas y razonables de las personas, así como también, es necesario presentar un criterio con respecto al desarrollo de la política que se ha venido implementando, en relación con el tema que nos ocupa.

El artículo finaliza con unas conclusiones, las cuales describen de manera general el papel que han jugado las Cajas de Compensación Familiar (CCF), como un elemento fundamental del sistema de seguridad social en Colombia, su evolución, su normatividad y los resultados arrojados en las dos últimas décadas, gracias a que se ha articulado con una política pública de vivienda, establecida por el Gobierno de turno. Esto partiendo de la consagración del derecho a la vivienda en la constitución política de 1991, la cual en su artículo 51 establece el derecho a la vivienda en condiciones dignas, que aunque se consagre dentro del marco de los derechos económicos sociales y culturales, como es bien sabido que este ha cobrado una categoría de derecho fundamental, por otra parte, en su artículo 64 de la misma Constitución, define los deberes que tiene el Estado frente al asociado respecto de la protección, amparo y vigencia al derecho a la vivienda, y de los medios para la adquisición, sobre todo en las zonas rurales.

METODOLOGÍA

Para dar respuesta a la pregunta, se acude al método de la hermenéutica, ya que la investigación que se plantea es de índole cualitativa y el problema planteado se abordara a partir de un nivel descriptivo. Un método que permite realizar una diáfana interpretación, que a su vez proporcionara una elevada comprensión y por tanto, una adecuada aplicación de textos jurídicos. Es decir, unos elementos teóricos dados por la razón hermenéutica que permiten en el contexto colombiano, cimentarse como un método adecuado para la interpretación, comprensión y aplicación, en el escenario jurídico.

El método para el caso en estudio es necesario dividirlo en dos niveles. Un primer nivel denominado hermenéutica de primer nivel, esta tiene como fin detectar en la doctrina, la jurisprudencia y la normatividad, la problemática de vivienda en Colombia, los

factores que han marcado los altos índices de déficit de satisfacción de este derecho, la descripción de los antecedentes de vivienda de interés social, sus instituciones y mecanismos utilizados por los gobiernos de turno en su afán por tratar de solucionar una necesidad básica en el conglomerado nacional.

Por otro lado, a partir de la hermenéutica de segundo nivel se va a revisar y comprender la integración de otras Instituciones como la Seguridad Social, y mecanismos como los subsidios de vivienda de interés social, al igual que la nueva visión frente a la categoría de derecho fundamental del derecho a la vivienda y el trabajo concomitante con políticas de gobierno direccionadas a la disminución del déficit de vivienda en Colombia. A través del estudio básicamente de la legislación, la jurisprudencia, conceptos e informes de las instituciones involucradas o integradas en esta política (Ricoeur, 1985).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El derecho a la vivienda y la seguridad social en Colombia: aspectos generales de la seguridad social, noción y conceptos

Es importante tener en cuenta algunos conceptos que se han derivado de la seguridad social, para así ubicar, en primer lugar, y de manera particular su vínculo con el derecho a la vivienda, y en segundo término, lograr identificar los mecanismos a través de los cuales el Estado ha procurado dar cumplimiento a la protección a este derecho. La expresión “seguridad” da la idea de confianza, garantía, invariabilidad e invulnerabilidad contra el peligro, daño, pérdida, falla o mal. La expresión “social” hace relación a la “sociedad”, organismo social o agrupación de seres que conviven y se relacionan entre sí. Ambas palabras son derivadas de la voz latina “socius”, socio o compañero.

Consecuente con lo anterior, la expresión “seguridad social” presenta la idea de confiabilidad de los seres que tienen trato o convivencia o de quienes viven en una sociedad. En otros términos, la seguridad social, en sentido amplio, ha sido definida como el equivalente al término “welfare” que significa bienestar, pero que suele traducirse como “previsión” dentro de un sentido dinámico, tal como se establece en el texto, *Retos y desafíos de la seguridad social contemporánea: entre la realidad y la utopía* del profesor Ruiz (2010), que plantea que un: “[...] sistema organizado

de servicios e instituciones sociales, destinado a ayudar a los individuos y grupos para alcanzar niveles de vida y de salud satisfactorios, así como relaciones personales y sociales que les permitan desarrollar plenamente sus capacidades y promover su bienestar en armonía a las necesidades de las familias y de la comunidad” (p. 56). En ese sentido, los gobiernos deben de establecer políticas públicas, encaminadas a la promoción y protección de los derechos fundamentales; con el propósito de que se conviertan en fines esenciales del Estado, donde se articulen instituciones, tanto públicas como privadas, normas y recursos. Esto implica darle un papel fundamental a la seguridad social como sistema integral, como lo plantea Ruiz (2010), quien al respecto dice:

En efecto, la seguridad social en cuanto al hombre es un derecho; en cuanto al Estado es una política; en cuanto a la Ciencia Jurídica ya es una disciplina; en cuanto a la Filosofía, es una expresión de justicia; en cuanto a la Sociedad, un factor de solidaridad; en cuanto a la Administración, un servicio público; en cuanto al Desarrollo, un factor integrante de la política general; en cuanto a la Economía, un factor de redistribución de riqueza, y así podríamos seguir con numerosos ángulos desde los que enfocamos la seguridad social (p. 128).

De esta manera, al escrutar los fundamentos filosóficos, expresa que la seguridad social es un imperativo de la justicia social y esta presupone un nexo entre la idea de justicia y la idea de derecho que implica la seguridad social. Por lo que el profesor Ruiz (2010) concluye:

El derecho de seguridad social ayuda al hombre para devolverle personalidad y dignidad y asegurarle libertad o independencia para seguir siendo un miembro consciente de la comunidad política en que vive. Luego la seguridad social es un valor derivado de la Justicia Social y por medio de esta se hace tangible como valor genérico puesto que logra asegurar, en esta faceta y en estas circunstancias, una serie de valores básicos del hombre (personalidad, dignidad, libertad, independencia), con cuyo imperio se contribuye al bienestar del individuo y a la cohesión y supervivencia de la sociedad (p. 133).

Se deriva entonces que de ciertos valores básicos como el de la dignidad se hacen tangibles gracias al derecho a la seguridad social, cuyo objetivo princi-

pal es el bienestar del asociado. Ahora bien, dentro del esquema planteado sobre la seguridad social, es preciso y pertinente anotar que el derecho a la vivienda, como en general sucede con todos los derechos económicos, sociales y culturales, ha sido objeto de múltiples críticas y en últimas, de un desconocimiento por parte de muchos sectores de la política o las disciplinas diferentes del derecho. Dichas críticas van desde consideraciones teóricas o políticas hasta problemas prácticos contra ellas, muchos defienden una dogmática jurídica de los derechos sociales con plenos efectos, que incluyen su exigibilidad judicial. A estas controversias generales acerca de los derechos económicos, sociales y culturales, se suman otras discusiones específicas sobre el derecho a la vivienda. En primer lugar, el derecho a la vivienda no fue incluido como derecho independiente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sino como un componente del derecho a un nivel de vida adecuado.

Así, en Colombia se ha reconocido ampliamente que la creación de vivienda es un factor crucial de desarrollo económico, es una actividad que impulsa y jalona otros sectores, es productiva en sí misma por la renta que genera el alquiler y es una fuente importante de empleo, en especial en beneficio de las clases más pobres y menos educadas. Esta concepción del problema de la vivienda, presenta una dificultad como se expone en la obra, *La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa* de la profesora Chiappe (1999), quien plantea lo siguiente: "El problema de la vivienda desde una perspectiva económica, puede contraponerse directamente a una comprensión del asunto como un derecho insatisfecho susceptible de ser protegido por la vía judicial" (p. 32).

Una vez, cumplido dicho cometido y de acuerdo con las obligaciones que el Estado ha adoptado, se ha tratado de desarrollar una política de vivienda desde la promulgación de la Ley 3ª (1991) y la Ley de 9ª (1989), la cual ha sido el primer esfuerzo por crear disposiciones de reforma urbana en Colombia, esta ley define la Vivienda de Interés Social, como aquella que se desarrolle proyectos que ayuden a garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno Nacional determinarán el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares, teniendo en cuenta entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de los recursos del crédito dis-

ponibles por parte del sector financiero y las sumas de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda. De acuerdo con lo precitado el derecho a la vivienda se asocia con el concepto de vivienda de interés social, destinada a los hogares de menos recursos y que integra una serie de elementos relacionados con las fuentes de financiación y programas de Gobierno. En la Ley 49 (1990), se busca reglamentar la repartición de capitales para estimular el mercado accionario y expedir normas en materia tributaria y aduanera, pero también se ocupó de las CCF, tratando el tema de la financiación de vivienda de interés social.

Solamente hasta la Ley 3ª (1991) 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. En su artículo 1º, la citada ley establece que este sistema estará integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza. Las entidades integrantes del sistema actuarán de conformidad con las políticas y planes generales que adopte el Gobierno Nacional. El Sistema será un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social. Por consiguiente, es importante señalar que bajo esta disposición se le entregan una serie de facultades a las cajas de compensación, las cuales fundamentan su esencia y filosofía para proveer servicios de bienestar, satisfacer necesidades (recreación, subsidio familiar, cultura, turismo, subsidio de vivienda, crédito, educación no formal, etc.) a sus afiliados. Se encuadran claramente dentro de los conceptos vistos de la Seguridad Social, fundamentalmente en lo referente a lo que corresponde a el Subsidio Familiar.

Vale la pena señalar, que el objetivo fundamental de los programas de vivienda en las CCF está relacionado con la adquisición, construcción, o mejoramiento de la vivienda para los afiliados y sus familias. En este sentido, las modalidades de operación se centran en el otorgamiento de subsidios, construcción, crédito para la adquisición o mejoramiento y asesoría técnica. Desde el año de 1973, las CCF están autorizadas para realizar planes de vivienda con el fin de construir y financiar planes de construcción y financiación. En

el año 1990, con la expedición de la Ley 49, se estableció para las CCF, la creación del Fondo Obligatorio de Vivienda de Interés Social, FOVIS, el cual debe ser constituido obligatoriamente o voluntariamente, de acuerdo con el cociente de recaudos de las Cajas y aplicar las normas y procedimientos del subsidio para trabajadores con ingresos de hasta cuatro (4) salarios mínimos. De acuerdo con la Ley 3ª (1991), se estableció el aporte en dinero para el subsidio de vivienda, factor que ha sido fundamental para contribuir a la efectiva consecución de una vivienda propia por parte de afiliados. Se puede decir, que desde que se constituyó el FOVIS hasta el año 1999, estos fondos se concentraron en Bogotá y Valle. Históricamente, 13 CCF fueron obligadas a constituir dicho Fondo. A su turno, la Ley 633 de 2000, dispuso que las CCF constituyeran FOVIS de acuerdo con su cociente particular en los porcentajes del 26 %, 25 %, 17 %, 10 % y 5 %, con lo cual se pasó de 13 cajas obligadas a constituir FOVIS, concentradas en dos departamentos, a un total de 49 cajas y con una cobertura regional en 25 departamentos y una atención en 531 municipios.

En este orden de ideas, y de acuerdo con lo presupuestado por todo el sistema de subsidio familiar para los diferentes programas de vivienda, en el año 2000, pasaron de 90.000 millones de pesos a un presupuesto de 140 millones de pesos anuales. Con la expedición de la Ley 789 (2002), se dispuso mantener los mismos porcentajes de recaudo para constituir el FOVIS en cada vigencia anual, sin embargo, estos fondos se vieron disminuidos notoriamente debido a que la diferencia de recursos adicionales con respecto a la ley 49 (1990) se debían distribuir teniendo en cuenta un nuevo componente correspondiente al subsidio para desempleo.

Sin embargo, desde 1991 hasta la fecha las CCF han estado desarrollando sus actividades en orientación a la población afiliada o trabajadores afiliados. No obstante, esto no ha sido una limitación, en el periodo presidencial de Uribe Vélez a través de una serie de disposiciones las cajas de compensación también están atendiendo diferentes grupos de población, en el argot de las cajas de compensación lo que se denomina la población no afiliada, como son las que se encuentran por el fenómeno de desplazamiento, las que se vieron afectadas por atentados terroristas o calamidades causadas por la naturaleza, o los proyectos de vivienda que adelantan las entidades territoriales que se ha denominado, “esfuerzo territorial”, o las personas con trabajo independiente que son atendidos dentro de unas convocatorias que se

han denominado bolsa ordinaria, la cual se explicará posteriormente.

Todas estas actividades las están desarrollando las cajas de compensación en todo el país, su actividad, entonces, ya no se limita a su población de trabajadores afiliados, sino también se está integrando otro tipo de población no afiliada. Dicha actividad se realiza a través de una unión temporal entre el Gobierno, representado por Fonvivienda y el gremio que asocia las cajas de compensación Asocajas, esta actividad se realiza según la obra del UPAC a la UVR. *Vivienda en Colombia 1970-2005* del autor De Narváez (2005), quien afirma que: “[...] con el fin de realizar y desplegar el objeto del convenio mediante obligaciones de medio, toda vez que las Cajas actúan o son actores de medio y no de resultado, porque solamente desempeñan su actividad como intermediarios en los procesos de postulación del subsidio estatal y de la población que requiere satisfacer su necesidad [...]”. (p.36). La integración de las CCF a la política pública de vivienda, ha logrado integrar no solo al personal afiliado a dichas Cajas, sino que también ha cobijado a familias desplazadas por el fenómeno de la violencia, esto ha generado una mayor cobertura en el otorgamiento de viviendas a la comunidad.

El subsidio de vivienda de interés social

Aspectos normativos

Como se ha señalado, el origen fundamental del subsidio de vivienda de interés social tiene particular creación en la Ley 3ª (1991), y a pesar de la existencia de un sinnúmero de normas reglamentarias, consideramos que en la Ley 29 (1982), que regula la actividad de las cajas de compensación, en lo referente con el subsidio familiar se indican varios aspectos relacionados con el desarrollo de programas de vivienda como:

Hace referencia la ley a las obras y programas de orden social que emprendan las CCF cuyo fin sea la de atender el pago del subsidio en servicio o en especie, los cual se realizará exclusivamente en los campos específicos de: 1) Salud, 2) educación y 3) vivienda. Esta ley en su artículo 65, otorga una facultad especial a las Cajas de Compensación Familiar, la cual consiste en convenir con otras cajas de compensación, empleadores, sindicatos y organismos especializados públicos y privados, la realización de planes de construcción, financiación y mejora de vivienda para los trabajadores beneficiarios. Además, señala que 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 Civil. Cuando el cociente de recaudos para subsidio familiar de una Caja resultase superior al 110 % (ciento diez por ciento) del cociente nacional, deberá invertir al año siguiente un mínimo del 10 % (diez por ciento) de sus recaudos para programas de vivienda. La ley confiere a las cajas la de compensación el poder constituir asociaciones mutualistas de ahorro y préstamos para compra y mejora de vivienda, esto con los ahorros voluntarios de los trabajadores, siempre y cuando sea para los fines señalados. A fin de incrementar los planes, programas y servicios sociales de las CCF, se hace extensiva a ellas lo dispuesto en los artículos 18, 83, 85, 94 y 95 del Decreto número 1598 de (1963), el artículo 2° de la Ley 128 (1936) y demás prerrogativas que se conceden a las organizaciones cooperativas.

Ahora bien, la Ley 3ª (1991), y de acuerdo con los precitados artículos de esta norma se creó el Sistema del Subsidio Familiar de Vivienda. No obstante, el capítulo II del Subsidio Familiar nos trae algunas definiciones que son importantes tener en consideración, qué se debe entender por solución de vivienda: el conjunto de labores, procesos que le permiten a un hogar constituido disponer de un hábitat, que cuente con unas condiciones de sanidad, espacio, servicios públicos y calidad en la infraestructura o que por lo menos se esté iniciando el proceso para en un futuro obtenerla. Son acciones conducentes a la obtención de soluciones de vivienda, entre otras, las siguientes:

- Construcción o adquisición de vivienda.
- Construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda para el desarrollo progresivo.
- Adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo.
- Adquisición de terrenos destinados a vivienda.
- Adquisición de materiales de construcción.
- Mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda.
- Habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda.

La ley determina el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte por parte del estado que otorga en dinero o especie, el cual se confiere 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 esta Ley. El Gobierno Na-

cional determinará la cuantía del subsidio de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. Este subsidio será conferido única y exclusivamente para facilitar las soluciones de vivienda que el beneficiario proponga, siempre y cuando esta solución cumpla con unas condiciones y especificaciones que señale la autoridad competente, después de evaluar sus características sanitarias, técnicas y económicas.

La Ley 388 (1997), que modificó la primera Ley de Reforma Urbana y la Ley 3ª (1991), en su capítulo destinado para la vivienda de interés social pretende, de alguna manera, reglar lo que corresponde a el uso del suelo y los elementos prioritarios que se deben considerar para el desarrollo de estos programas de vivienda, por ende es necesario que se entienda por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destine el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos. Los municipios y distritos serán quienes identificarán sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente.

En todo caso al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen determinarán porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social. Igual previsión habrá de contener los planes parciales para programas de renovación urbana. Lo anterior, sin perjuicio de que este

tipo de programas se localicen en otras zonas de la ciudad, de acuerdo con las normas generales sobre usos del suelo. Son otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda, además de las entidades definidas en la Ley 3ª (1991) y sus decretos reglamentarios, las instituciones públicas constituidas en las entidades territoriales y sus institutos descentralizados establecidos conforme a la ley y cuyo objetivo sea el apoyo a la vivienda de interés social en todas sus formas, tanto para las zonas rurales como urbanas.

Posteriormente en Colombia se presentó la crisis del sistema de financiación para la adquisición de vivienda, el cual es uno de los problemas mayores, que debido a su complejidad y amplitud, son merecedores de otro análisis y estudio, para el cumplimiento del derecho a la vivienda. Es entonces como en la ley 546 (1999), por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda. Sin embargo, en lo referente con el tema que nos ocupa es importante tener en cuenta los siguientes aspectos: 1) que esta ley establece las normas generales y señala los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor y para determinar condiciones especiales para la vivienda de interés social urbana y rural. 2) que el Gobierno Nacional fijara los objetivos y criterios, con los cuales de conformidad regulará el sistema especializado de financiación de vivienda de largo plazo, para fijar las condiciones necesarias y hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna. Es importante mencionar los aspectos a considerar:

1. Será necesario por parte del Estado Proteger el patrimonio de las familias representado en vivienda.
2. Estimular y fomentar el ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda, manteniendo la confianza del público en los instrumentos de captación y en los establecimientos de crédito emisores de los mismos.
3. Propiciar las posibilidades de financiación a los usuarios de los créditos de vivienda.
4. Propender por el desarrollo de mecanismos eficientes de financiación de vivienda a largo plazo.

5. Velar para que el otorgamiento de los créditos y su atención consulten la capacidad de pago de los deudores.
6. Facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad y transparencia.
7. Promover la construcción de vivienda en condiciones financieras que hagan asequible la vivienda a un mayor número de familias.
8. Priorizar los programas y soluciones de vivienda de las zonas afectadas por desastres naturales y actos terroristas.

A los beneficiarios del subsidio la ley les provee la posibilidad de solicitar a las instituciones encargadas de otorgar el subsidio de vivienda, el otorgamiento de uno nuevo en el caso dado que lo pierdan por la imposibilidad de pago, esto solo por una sola vez.

Noción, objetivos y fundamentos

Vistos los aspectos normativos de carácter general, es importante ahora presentar las definiciones que corresponden a las actividades del subsidio de vivienda de interés social que despliegan las CCF. El Decreto 975 (2004), reglamenta parcialmente que las Leyes 49 de (1990), 3 de (1991), 388 (1997), 546 (1999), 789 (2002) y 812 (2003) en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, indicando de donde provienen los recursos de los subsidios que otorgan las cajas de compensación.

Los aportes de recursos parafiscales que constituyan los Fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, Fovis, responderán como mínimo a los porcentajes establecidos en las normas vigentes. En la respectiva solicitud de autorización de constitución de los fondos, o en aquella presentada para el incremento de los aportes, se deberá hacer explícito el porcentaje de aporte el cual no podrá variar durante la respectiva vigencia anual de recaudo del aporte.

En el precitado artículo se responde y se despeja la pregunta ¿de dónde provienen los recursos del subsidio de las cajas de compensación? de igual manera a partir de allí se establece que la administración de estos fondos y su patrimonio son manejados por cada una de estas entidades. Entonces se podría pensar que existe una aparente autonomía en el uso y manejo de estos recursos. Sin embargo, es preciso tener en cuenta aspectos como lo establecido en el artículo 57, que hace referencia a la expedición, todos los años por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar

a más tardar el treinta y uno (31) de enero, de las certificaciones correspondientes al cociente nacional y a los cocientes particulares, los cuales fijará, mediante resolución, el porcentaje que le corresponda aportar mensualmente a cada una de las CCF con destino a su Fondo.

Las CCF apropiarán, dentro de los primeros diez días (10) calendario de cada mes, los recursos para sus respectivos Fovis con destino al Subsidio Familiar de Vivienda, aplicando a los recaudos del mes anterior los porcentajes señalados para cada Caja, según lo indicado en la resolución de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Las CCF depositarán a más tardar el día doce (12) de cada mes, los aportes del Fondo correspondientes al Subsidio Familiar de Vivienda, en inversiones líquidas en entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

En los casos de construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, las soluciones pueden ser nucleadas o dispersas, objeto de una o varias licencias de construcción. Cuando la disponibilidad de recursos del Presupuesto Nacional para la asignación en cada departamento o los recursos del Fovis de la Caja de Compensación Familiar sea menor al equivalente a cinco (5) subsidios familiares de vivienda, no se tendrá en cuenta el límite en el número de viviendas aquí establecido. Soluciones de vivienda, como el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro. El Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, del que trata este decreto, se podrá aplicar a planes de vivienda nueva, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda.

Como definición del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural se indica que el subsidio familiar de vivienda, del que trata este decreto, es un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario, con el objeto de facilitarle una vivienda de interés social rural, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley y este decreto. También constituye subsidio familiar de vivienda de interés social rural el aporte proveniente de los recursos parafiscales administrados por las CCF, que con los mismos fines se entrega a los trabajadores afiliados a estas entidades que habiten en suelo rural, de conformidad con las normas legales vigentes. El subsidio es restituible en los términos establecidos en la Ley 3ª (1991) y sus

reglamentos, o en las normas que la modifiquen o sustituyan.

El monto de los recursos de las cajas de compensación de conformidad con el art. 22 inciso 2, para vivienda de interés social rural será otorgado en su totalidad en cada vigencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 68 de la Ley 49 (1990) y el Decreto 975 (2004) o la norma que lo modifique o adicione. El representante legal de cada Caja de Compensación Familiar deberá establecer las fechas de postulación de acuerdo con los recursos disponibles y la demanda existente e informarlo a la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Ha sido esta participación una constante evolución, quizás el tema más difícil ha sido la adaptación a la numerosa gama de normas que se han adoptado sobre el tema. Los gobernantes no han adoptado una continuidad de políticas, y estas se tornan difusas entre gobierno y gobierno. El principal actor dentro del sistema de seguridad social debe ser las CCF que son las principales entidades privadas que participan del sistema de SFV, y como tal, las únicas que junto con el FNV (EXINURBE), desarrollan todo el proceso de postulación, asignación y pago del subsidio a la vivienda. Creadas en 1954 con el objetivo de proveer servicios sociales y subsidios familiares a trabajadores de empresas asociadas, sus servicios sociales se han expandido considerablemente desde 1990, incluyen el financiamiento del SFV. Su base original de ingresos proviene de un aporte patronal equivalente al 4 % de la nómina de las empresas asociadas. Este aporte, que hoy alcanza aproximadamente US\$500 millones para el total de 55 cajas en el país, se ha venido ampliando cada año con ingresos adicionales, principalmente de negocios conexos en salud, educación y mercados. Dependiendo del tamaño de la caja, estas dedican entre el 5 % y el 27 % al financiamiento del SFV. De esta manera, y con estos recursos, las cajas de compensación durante el periodo 1,991 a 2010 los fondos de vivienda de interés social (FOVIS) han entregado 630.000 subsidios, tan solo en el año 2010 las CCF asignaron por FOVIS 44.600 subsidios dirigidos hacia el segmento VIS, este número de subsidios asciende a un valor de \$462.775 millones de pesos. Para el mismo periodo las CCF otorgaron 31.596 subsidios por valor de \$384.703 millones de pesos, estos fueron entregados a través de convenios como las CAVIS.

En el periodo agosto 2010 - diciembre 2014, FON-VIVIENDA ha asignado un total de 123.582 subsidios

con una inversión aproximada de más de 3.4 billones de pesos. Durante el periodo 2014 se asignaron un total de 38.675 subsidios, de los cuales 2.948 hacen referencia a este proyecto por cuanto la mayor cantidad de subsidios asignados durante el 2014 hacen referencia a la vivienda gratuita (35.727), de estos 35.727 de vivienda gratuita, 22.651 fueron asignados a desplazados y el resto a la ola invernal (2000) y extrema pobreza (11.076). Para el mismo periodo, el conjunto de entidades del sector VIS (CCF, CPVM y banco agrario) han financiado 292.395 soluciones con una inversión de \$3.8 billones. Durante el 2014 estas entidades alcanzaron 65.098 subsidios asignados con una inversión de \$936.193 millones de pesos.

No obstante, es importante resaltar que las CCF han experimentado al menos tres etapas, una inicial o de crecimiento a partir de la iniciativa entre empleados y trabajadores, una segunda de consolidación y creciente regulación estatal y una tercera de perspectiva de mayor apertura y competitividad a partir de la reforma laboral contenida en la Ley 789/2002 (Cendex, 2003, p. 52).

Ahora bien, la naturaleza, organización, y supervisión de las CCF se desarrolla, inicialmente de conformidad con lo establecido en las sentencias: T-202 de 2002, T-1328 de 2000 y C-1173 del 2001 y sentencia No 32 del 19 de marzo de 1987 de la H. Corte suprema de Justicia, las CCF se definen como entes jurídicos de naturaleza especialísima, que hoy cumplen actividades adicionales a las descritas en la Ley 21 (1982), definidas en la Ley 100 (1993) y en la Ley 789 (2002).

CONCLUSIONES

Como se ha evidenciado a lo largo del documento, el papel que juegan las CCF ha sido fundamental, dentro de la ejecución de política pública de vivienda definida en el gobierno del presidente Santos, obteniendo con esto unos resultados trascendentales en el logro de la reducción del déficit habitacional. Dentro del desarrollo de la política de vivienda del Gobierno actual, al que ha denominado "La Locomotora", las CCF seguirán con su importante participación, según datos, la política del presidente Santos aspira a la construcción de un millón de viviendas, sin lugar a dudas, una de las metas más ambiciosas respecto del tema de solución de vivienda en Colombia. De este millón de viviendas, 650.000 serán viviendas de interés social, 100.000 viviendas estarán dirigidas a los hogares más pobres, es decir, son soluciones de vivienda VIP. El porcentaje restante tendrá un valor

superior a los \$72 millones de pesos. Dentro de los grandes cambios que ha previsto el gobierno para cumplir con esta meta, está el del incremento al porcentaje de subsidios de vivienda, el cual pasará al billón de pesos anual, los cuales otorgaran las CCF, a través del otorgamiento directo y a través de convenios o el desarrollo de macroproyectos.

Según los estudios realizados y el seguimiento al desarrollo de la política de vivienda, se ha podido evidenciar que la labor y participación de las CCF se ha extendido a otras áreas de la política general, es así como han empezado a intervenir en la gerencia de proyectos de gran escala, esto gracias a la experiencia en el desarrollo de programas de vivienda y promoción de los mismos, esto indudablemente ha preparado a las CCF para contribuir a la consecución de las metas referentes a la reducción del déficit habitacional.

Por otra parte, las CCF han atendido a población no afiliada, como desplazados por la violencia y víctimas del conflicto armado, esto ha contribuido en gran manera a mantener un equilibrio regional en la distribución del subsidio, y por ende, lograr una mayor eficiencia en el proceso de postulación al otorgamiento de estos, así, desde el 2003 a la fecha, las CCF han entregado 294.334 subsidios a población no afiliada, este número de subsidios asciende a \$2.2 billones de pesos. Quizás uno de los logros más importantes y relevantes que han tenido las CCF, dentro de la operación del otorgamiento del subsidio familiar de vivienda de interés social, SFV, ha sido, el de haber logrado una mayor transparencia en los procesos y el haber contribuido a la consolidación de un sistema de información adecuado, que aporta al mejoramiento de todos los aspectos de la política de vivienda en Colombia.

De conformidad con el estudio realizado, sobre el derecho a la vivienda en el sistema de seguridad social en Colombia, se concluye que en el área de la seguridad social, quizás son las únicas entidades que podrían alcanzar la administración total de la seguridad social integral frente a una sociedad que requiere de la presencia de entidades comprometidas en la gestión de temas sociales, principalmente en el desarrollo de una política de vivienda. Gracias a que sus niveles de eficiencia son importantes en el contexto Nacional, se han convertido en modelo de la administración, sobre todo por la gerencia de sus recursos, además proporcionan una de las mayores satisfacciones en el tema de la vivienda de interés social, en

los modelos que han desarrollado para optimizar el acceso de las familias para la consecución de una vivienda digna y adecuada.

Se observa, entonces, un mayor dinamismo por parte de las CCF, gracias a la labor que han desarrollado a través de su organización y administración, aunque como se dijo, estos servicios están dirigidos únicamente para sus afiliados, lo cual ofrece una garantía de seriedad y de posibilidad para que la población con bajos ingresos pueda satisfacer el derecho a una vivienda, a través de los subsidios que las cajas de compensación adjudican, sin embargo, hoy por hoy, también están adelantando actividades, en relación con el derecho a la vivienda, para población no afiliada.

Los principios de la seguridad social, como la solidaridad y la compensación, que desarrollan estas entidades, logran dar cumplimiento a varias políticas, principios y valores planteados por los organismos supranacionales y por los convenios que el Estado colombiano ha suscrito y cuyo cumplimiento se logra a través de ellas. A

pesar de los diferentes cuestionamientos y consideraciones que se realicen, sobre todo en la cantidad de recursos que manejan, son las entidades que por sus resultados han logrado un impacto considerable en la satisfacción del derecho a la vivienda en Colombia.

Existen algunos estudios de análisis sobre la problemática del derecho a la vivienda en Colombia, investigaciones como la de Andrés Mauricio Mendoza, quien en la revista de Economía Institucional, del año 2012, publica un artículo en el cual hace referencia al incremento de familias que en Colombia no cuentan con un hábitat, y se critica la precaria intervención del Estado, pero este estudio está enfocado en las consecuencias generadas por el desplazamiento forzado, a causa del conflicto armado en Colombia. En relación con la investigación que se presenta, es importante resaltar que las cajas de compensación dentro de su ampliación en la cobertura de beneficiarios del subsidio de vivienda se han involucrado también a la población desplazada por los fenómenos de la violencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006). *Pacto por el hábitat digno en Bogotá D.C.* Bogotá D.C.
- Arango, G. (2001). *La vivienda en Colombia en el cambio de siglo.* Bogotá: Universidad Nacional.
- Bolaños, G. (2002). *Derecho a la salud pública. Hacia la selección de indicadores de vivienda, agua potable y saneamiento básico.* Bogotá: Centro de Educación Continua, Universidad Pontificia Bolivariana.
- Borja, J. (2003). *Los derechos humanos, un desafío global. La estabilidad latinoamericana frente a los nuevos desafíos del escenario global.* Cartagena: CLACSO.
- Cárdenas, B. y Pérez, T. (2005). *Código contencioso administrativo comentado.* Bogotá: Editorial Leyer.
- Comisión Interamericana de Justicia. (1997). *Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales.* Universidad de Minnesota: Librería de los Derechos Humanos.
- CONPES 3223. (2006). *Autorización a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US\$200 millones para financiar la política de vivienda de interés social.* Bogotá: Conpes.
- CONPES 3300. (2002). *Bases de la política de vivienda 2002 – 2006: ajustes al programa de subsidio familiar de vivienda e incentivos de oferta y demanda para créditos de vivienda en UVR.* Bogotá: Conpes.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. (1991). *Observación no 4: el derecho a una vivienda adecuada.* Ginebra: ESCR.
- Chiappe, M. (1999). *La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa.* Santiago de Chile: CEPAL
- De Narváez, P. (2005). *Del UPAC a la UVR. Vivienda en Colombia.* Bogotá: Unión Gráfica Ltda.
- Defensoría del Pueblo. (2004). *Derechos económicos, sociales y culturales. Derecho a la seguridad social en pensiones.* Bogotá: Política Editorial Defensoría del Pueblo.
- Duran, L. (2004). *El sistema de subsidios: una mirada a los montos de subsidio.* Bogotá: Camacol. Universidad de los Andes.
- Florián, B. (2002). *Algunas reflexiones sobre el derecho a un lugar para evolucionar de habitantes a ciudadanos.* Bogotá: Fedevivienda.
- Fruhling, M. (2004). *Respuestas institucionales y sociales frente al desplazamiento forzado.* Ponencia del director de la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, en el Seminario Internacional sobre derechos Económicos, Sociales y Culturales en Bogotá.
- Gadamer, H. (2007). *Verdad y Método.* Salamanca: Ediciones Sígueme.
- Hernández, M. (2005). *Notas sobre la expectativa de la vivienda en el ordenamiento constitucional mexicano.* México: UNAM.
- Kothari, M. (2002). *Informe del relator especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.* USA: Advanced Edited.
- Lodeiro, F. (2002). *Por una política de vivienda respetuosa de los derechos constitucionales y los derechos humanos.* Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.

- Mejía, Q. (2005). La filosofía política de John Rawls [ii]: el liberalismo político. Hacia un modelo de democracia consensual. En Botero, J. J. (Ed.) *Con Rawls y contra Rawls. Una aproximación a la filosofía política contemporánea*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mora, B. (2005). *Derecho urbano*. Bogotá. Leyer
- Moringo, J. (1997). *Derecho a una vivienda digna*. Paraguay: CIPAE.
- Nieblas, O. (2004). *Constitución política de Colombia*. Colombia: Librería del Profesional.
- Rawls, J. (2002). Ideas fundamentales. En *La justicia como equidad: una reformulación*. Barcelona: Paidós.
- Padilla, H. y Ramos, E. (2002). *Derecho urbano*. Bogotá: Ediciones del Profesional.
- Pisarello, G. (2003). Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. Barcelona: Icaria.
- ProSeDHer. (2005). *Programa de seguimiento y evaluación de políticas públicas en derechos humanos*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Provea. (2005). Instrumentos internacionales de promoción y defensa de los derechos económicos, sociales y culturales. *Serie Aportes*, 9.
- Ramírez, B. (2001). *El derecho a la vivienda y la realidad social procurador de los derechos humanos de Baja California*. México: UNAM.
- Rueda, B. (1999). Las políticas sociales de vivienda en Colombia en la última década: el derecho a la vivienda digna y a una tenencia segura. En: *La política social y los derechos económicos, sociales y culturales en los noventa: balance y perspectivas*. Medellín: CEHAP.
- Ruiz, M. (2010). *Retos y desafíos de la seguridad social contemporánea: entre la realidad y la utopía*. México: UNAM.
- Schnitter, C. (2003). La vivienda social en la aplicación del urbanismo moderno. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona*. VII(146).
- Santofimio, J. (2004). *Derecho urbanístico*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Vásquez, F. (2001). *Textos normativos sobre el subsidio familiar en Colombia*. Bogotá: ASOCAJAS.

Jurisprudencia citada

- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-050-011. (M.P. José Gregorio Hernández Galindo; 2001).
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-225. (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; 1998).
- Ley 9ª de 1989. Normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes. 1989 (Colombia).

Páginas Internet

- Lastre, D. (2001). Problemas y propuesta de soluciones a la coyuntura del sector de la construcción con énfasis en la vivienda. Recuperado en <http://www.camacol.org.co/boletin/Otros/propuestaporlareactivaciondelsector/propuestaporlareactivaciondelsector.htm>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De los Derechos Civiles y Políticos. Art. 17, Observación General No. 4, Parr. 8; Observación General No. 7. Parr. 10,15 y 16. Recuperado en www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm