

---

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

FUNDAMENTAL RIGHT TO HOUSING AND  
PUBLIC POLICIES IN COLOMBIA

LE DROIT FONDAMENTAL AU LOGEMENT ET  
AUX POLITIQUES PUBLIQUES EN COLOMBIE

DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E  
POLÍTICAS PÚBLICAS NA COLÔMBIA

---

Fecha de recepción: 25 de enero de 2018

Fecha de aprobación: 28 de mayo de 2018

**Diego Mauricio Higuera-Jiménez<sup>1</sup>**  
**Pedro Alfonso Sánchez-Cubides<sup>2</sup>**

---

1 Doctor en derecho, Universidad Externado de Colombia; Magíster en derecho público y ciencia política, Université Nancy 2 Francia; abogado, Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja; Co investigador del Grupo Justicia, Derecho y Estado Social de Derecho, Director del Semillero de Investigación Veritas Est Font Libertatis. Correo: higuerajimenez.abogado@gmail.com Artículo de reflexión producto del proyecto de investigación “Las políticas públicas como garantía de derechos humanos en Colombia” del grupo de investigación Primo Levi de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –UPTC.

2 Posdoctor en educación, ciencias sociales e interculturalidad, Universidad Santo Tomás; Doctor en ciencias de la educación, UPTC; magíster en gobierno municipal, Universidad Externado de Colombia; especialista en gobierno y políticas públicas, Universidad de los Andes; especialista en planeación y gestión del desarrollo territorial, UPTC; administrador público, Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, Bogotá. Docente de la UPTC. Correo: pedro.sanchez02@uptc.edu.co

## Resumen

El presente texto muestra de una manera crítica y reflexiva el desarrollo del derecho a la vivienda en Colombia desde una perspectiva jurídico-administrativa, revisando los principios generales del derecho a la vivienda en el marco nacional como internacional, identificando los contenidos del derecho fundamental en juego y unificando los mandatos que se desprenden del mismo, para poder verificar la coherencia de las políticas generales respecto de estas garantías.

**Palabras Clave:** Derecho a la vivienda, políticas públicas, derecho constitucional, vivienda de interés social, derechos sociales, derecho a la vivienda digna.

## Summary

The present text shows in a critical and reflective way the development of the right to housing in Colombia from a legal-administrative perspective, reviewing the general principles of the right to housing in the national and international framework, identifying the contents of the fundamental right at stake and unifying the mandates that derive from it, to be able to verify the coherence of the general policies regarding these guarantees.

**Key Words:** Right to Housing, Public Policies, Constitutional Law, Housing of Social Interest, Social Rights, Right to Decent Housing.

## Résumé

Le texte actuel montre de manière critique et réfléchie le développement du droit au logement en Colombie d'un point de vue juridique et administratif, en révisant les principes généraux du droit au logement dans le cadre national et international. De plus, ce texte identifie le contenu du droit fondamental mis en jeu et unifie les mandats qu'il en découle, afin de pouvoir vérifier la cohérence des politiques générales concernant ces garanties.

**Mots-clés:** droit au logement, politiques publiques, droit constitutionnel, logement d'intérêt social, droits sociaux, droit à un logement digne.

## Resumo

O presente texto mostra de forma crítica e reflexiva o desenvolvimento do direito à moradia na Colômbia a partir de uma perspectiva jurídico-administrativa, revisando os princípios gerais do direito à moradia no âmbito nacional e internacional, identificando o conteúdo do direito fundamental em questão e unificando os mandatos que dela derivam, para poder verificar a coerência das políticas gerais relativas a essas garantias.

**Palavras-Chave:** Direito À Moradia, Políticas Públicas, Direito Constitucional, Moradia De Interesse Social, Direitos Sociais, Direito À Moradia Digna.

## Introducción

Cuando en una esquina de la naturaleza un hombre llamó hogar a su vida entre unas rocas, pudo iniciar la civilización, después vendrían las pinturas, la comunicación, la vida en comunidad, la división del trabajo, la escritura y la proyección del legado. Es innegable que la vivienda es un derecho fundamental y condición para la dignidad humana, relacionándose con muchos derechos como la familia, la intimidad, el desarrollo de la personalidad, la salud, la igualdad, los servicios públicos y el ambiente sano. Como derecho social, se requiere para tener una la libertad moral, en una dualidad del sistema, pues no se trata de demandar tutela por cada persona sin hogar, pero tampoco de permitir que el hogar de cada ciudadano dependa únicamente de las libres fuerzas del mercado.

Después de todo, según Restrepo (2007): “El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes, de un país, una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades, actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad” (p. 38). Dentro de estos imperativos fundamentales, evidenciamos que la Constitución Política de 1991 en su artículo 51 establece el derecho a la vivienda en condiciones dignas, así mismo, el artículo 64 la misma Carta Magna, define los deberes que tiene el frente al asociado respecto de la protección, adquisición, y vigencia al derecho a la vivienda.

En todo caso, encontramos dos dificultades inmediatas, pues el mandato constitucional abierto, debe ser desarrollado en contenidos específicos, que nos permitan establecer cuáles son los mandatos que componen el derecho, el nivel de intervención estatal y las obligaciones que se siguen de estos. A esta incertidumbre debemos añadir la necesidad de coordinación entre la política pública y el derecho fundamental en juego, pues solo mediante la implementación de los poderes públicos podrá darse la realización de la calidad de vida, según Sánchez (2016). Abramovich y Pautassi (2006) señalan que el lenguaje de los derechos no nos dice mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí puede decir algunas cosas sobre su orientación general y nos brinda un marco de conceptos que debe guiar el proceso para su formulación, su implementación y su evaluación.

Este estudio consiste en un análisis sobre el desarrollo del derecho a la vivienda y su amparo a través de las políticas generales de vivienda para la comprensión del desarrollo y evolución que ha tenido en Colombia. De esta manera, identificar un horizonte crítico dentro del contexto socio-jurídico colombiano, revisando su normatividad, antecedentes y principios generales; todo esto, con el fin de determinar de qué manera los gobiernos de turno han pretendido satisfacer el derecho a la vivienda y de esta

manera tener un panorama más completo acerca de la satisfacción de este derecho que cuenta con altos índices de insatisfacción en nuestra sociedad.

En primer lugar, debemos desarrollar las normas imperativas de carácter internacional y nacional que nos permiten identificar en qué consiste realmente el derecho a una vivienda digna, para lo cual haremos un ejercicio sistemático que nos permite identificar los contenidos concretos que componen los mandatos del derecho fundamental bajo estudio. A continuación, se hace una exposición de los elementos que se consideran han jugado un papel preponderante en la no satisfacción al derecho a una vivienda digna como una de las necesidades básicas humanas, sin ignorar nuestro contexto de marcada desigualdad, exclusión del campo y falta de transparencia pública.

El artículo finaliza con unas conclusiones, las cuales describen de manera general el desarrollo del derecho a la vivienda en Colombia, algunos de los factores que han tenido influencia en la no satisfacción de esta necesidad y el papel que han jugado las políticas públicas de los dos últimos gobiernos con miras a disminuir el déficit habitacional de la sociedad colombiana.

## 1. Normatividad Internacional frente a la protección del derecho a la vivienda

Evidenciamos cómo el derecho a la vivienda es una garantía humana internacionalmente reconocida por sí misma, y conexas en desarrollo del principio de indivisibilidad de los derechos, con la igualdad, la solidaridad, la salud, la inviolabilidad de domicilio, el medio ambiente y, por supuesto, la dignidad humana. A continuación veremos los instrumentos internacionales que le comprenden de manera específica desde el sistema universal de derechos humanos.

El derecho a la vivienda está plasmado desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, si bien no se evidencia su contenido, más allá de su existencia, es de rescatar su reconocimiento tras los caóticos momentos que dieron origen a las Naciones Unidas, de tal suerte que la referida Declaración establece que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25, párrafo 1).

La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de 1969, fijó una meta de cobertura y acceso, de tal suerte que en los objetivos se estableció: “El progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del

respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, mediante el logro de los objetivos principales siguientes: Artículo 10: La provisión a todos, y en particular a las personas de ingresos reducidos y a las familias numerosas, de viviendas y servicios comunales satisfactorios” (Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, parte II y artículo 10, párrafo f).

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, aprobado en la legislación interna mediante la Ley 74 de 1968, consignó: “Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados parte, tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11).

Así mismo, intentando poner una mayor responsabilidad en los Estados, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, señala: “Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales” (Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, artículo 8, párrafo 1).

Debemos resaltar que en esta Declaración se hace énfasis en el derecho a la igualdad y el deber que tienen los Estados de luchar contra la exclusión y marginalidad, en una lógica propia de los derechos económicos, sociales y culturales, según Arango (2005). Sin embargo, no incluye el deber de cooperación internacional, como sí lo hace el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En categorías más específicas y mostrando su conexión con el derecho a la igualdad material, encontramos el derecho del menor en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, en el siguiente sentido: “El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y posnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados” (Declaración de los Derechos del Niño, principio 4).

En esta vía y con mayor profundidad encontramos la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 de la siguiente forma: “Los Estados partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual,

moral y social. Los s partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño y a dar efectividad de este derecho y, en caso necesario, proporcionará asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda” (Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 27). En este caso es más específico el mandato al comprometer explícitamente la asistencia y programas que se deben brindar al menor.

Por su parte, la Convención internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, lo establece como derecho de titularidad, sin especificar cargas y contenidos. En tal sentido establece: “De conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, las partes se comprometen, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: (...) iii. El derecho a la vivienda” (Convención internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5).

Así mismo, dentro de la población de especial protección se incluye la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, la cual establece un mandato de acciones positivas y de manera específica incluye a la población rural, la cual es doblemente excluida, afirma: “Los Estados parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular el asegurar el derecho a: gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones (Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 14).

En materia específica de derechos de los trabajadores se encuentra la Recomendación 115 de La Organización Internacional del Trabajo -OIT de 1961, que sobre la vivienda de los trabajadores indica: “La política nacional debe tener por objetivo el fomento, dentro de la política general relativa a la vivienda, de la construcción de viviendas e instalaciones colectivas conexas, a fin de garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado. Debe darse prioridad a las personas cuyas necesidades sean más urgentes” (Organización Internacional del Trabajo, Recomendación 115, principio 2).

Este mandato con un contenido específico como lo es el deber de viviendas e instalaciones colectivas dignas no se ve desarrollado por los Estados a pesar de ser parte de la legislación nacional interna vía artículo 52 superior, según el cual los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna y son criterio interpretativo del bloque de constitucionalidad, según Higuera (2015). Así también existe una protección reforzada al espacio vital de la comunidad indígena, según el

Convenio 169 de la OIT, artículo 26 y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 en el sentido, que tales pueblos tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.

En materia de refugiados, nótese que no de migrantes, es interesante, aunque no humanitario, que se reconoce el derecho a quienes se encuentren legalmente en el territorio, de tal suerte que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 establece: “En materia de vivienda, y en la medida en que esté regida por las leyes y/o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros” (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 21).

Vacío que se subsana por la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, artículo 43, párrafo 1, en el sentido que los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del estado de empleo en relación con el acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres. En cuanto al flagelo de los desplazados internos, se reconoce en primera medida la vulneración de sus derechos por el principio de inviolabilidad de domicilio y hogar.

En materia de urbanismo, adecuada planeación, protección ambiental sostenible y desarrollo incluyente encontramos el programa ONU-Hábitat, el cual promueve asentamientos social y ambientalmente sostenibles, para que sean planificados, incluyentes, bien gobernados, eficientes, con viviendas dignas, infraestructura pública, acceso al empleo y servicios básicos. En Hábitat I - Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de 1976, indica: “La vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más desfavorecidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria. Los gobiernos deben esforzarse por suprimir toda clase de impedimentos que obstaculicen el logro de esos objetivos. Reviste especial importancia la eliminación de la segregación social y racial mediante, entre otras cosas, la creación de comunidades mejor equilibradas en que se combinen distintos grupos sociales, ocupaciones, viviendas y servicios accesorios” (Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, Sección III, párrafo 8).

Igualmente Hábitat II - Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos de 1996, señala el compromiso de mejorar las condiciones de vida en los asentamientos humanos de forma compatible con las necesidades y realidades locales, y reconocemos

que es preciso tener en cuenta las tendencias económicas, sociales y ambientales mundiales a fin de garantizar la creación de un entorno mejor para todos.

Evidenciamos cómo los instrumentos internacionales de derechos humanos no dicen lo mismo y componen una gama de contenidos del derecho que se hace más estructurada mientras más se profundiza. El derecho a la vivienda supera el simple acceso a un inmueble, una lectura integral de las regulaciones internacionales indica que se trata de una garantía de acceso, inviolabilidad, inclusión, progresividad en condiciones de equidad, planeación urbana, acceso a servicios, y de producción sostenible, existiendo una garantía de inviolabilidad reforzada a la vivienda colectiva por razones multiculturales. Con un deber de atención positiva y asistencial a favor de los excluidos por razones raciales, económicas, o con debilidad manifiesta, como niños, desplazados, refugiados y migrantes, aunque excluye injustificadamente a los mal llamados ilegales, y en condiciones colectivas y dignificantes de su labor para los empleados.

Finalmente, es claro que la totalidad de estos estándares internacionales son parte del bloque de constitucionalidad y por lo tanto auténticas normas con rango superior, según Higuera (2015), lo que las hace aplicables directamente en causas internas, aunque al no estar desarrolladas estas garantías en marcos normativos regionales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos o estarlo lacónicamente en el protocolo de San Salvador, al hacer referencia a que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. No parecen ser sujetas de control de convencionalidad, al menos como derecho autónomo.

## 2. Derecho a la vivienda como derecho fundamental

La Constitución Política de 1991, establece en su artículo 51 el derecho a la vivienda adecuada, al señalar 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 vivienda. Así mismo, el artículo 64 se refiere a las obligaciones rurales del Estado incluyendo el acceso a la tierra y la promoción de la vivienda.

En todo caso, es bien sabido que el reconocimiento positivo es solo una parte del proceso de consolidación de un derecho, siendo necesaria la concreción mediante la interpretación y la resolución de casos, para así identificar los auténticos contenidos del derecho. Después de todo, el derecho se debe abordar desde su textura abierta, es decir, que el mismo posee una apertura semántica y depende de una determinación normativa. Para no naufragar en la jurisprudencia, debemos aclarar, que se trata de un derecho fundamental, como todos los demás que están reconocidos en la Constitución Política, puede que en algunos casos se ampare por acción de tutela, y en otros, existan otros mecanismos de defensa concreta en casos de acciones colectivas y de cumplimiento, o mediante control de validez contra actos administrativos y leyes. En



todo caso, lo prioritario es verificar el alcance de los contenidos del derecho en sus múltiples dimensiones.

En una primera etapa, la Corte Constitucional le da un tratamiento de derecho asistencial, el cual está supeditado al desarrollo legislativo, y el cual solo en casos de conexidad será amparado vía acción de tutela, dando una interpretación restringida al alcance del derecho y asociada solo a la procedibilidad de la acción de tutela. Se puede evidenciar como en la Sentencia T-251 de 1995, la Corte Constitucional considera el derecho a la vivienda digna como una mera categoría programática, pendiente de desarrollo legal para su implementación asistencial, por lo tanto, no implica la posibilidad de exigir a la administración que el mismo se solvete de manera directa e inmediata, sino que está condicionado a ciertas condiciones jurídico-materiales<sup>3</sup>.

Si bien, en fallos como la Sentencia T-309 de 1995 se aborda el tema de la justicialidad, desarrollándose el contenido a partir de la concreción con otras categorías normativas como la vida digna y la igualdad, así en casos como este se proscriben al expulsar o demoler sin atender unas garantías mínimas. En casos similares, como la Sentencia T-617 de 1995, también ampara como conexo a la igualdad o la confianza legítima, en donde se ordena trato igual ante órdenes de reubicación: “Este derecho a la vivienda digna en abstracto no hace parte de los derechos fundamentales, pero en algunas circunstancias lo sería si está en conexidad con otros derechos fundamentales y si, como en el caso en estudio, entra en conexidad con la buena fe y con el principio de igualdad, por cuanto al confrontar las circunstancias de hecho el –Distrito Capital– al hacer efectivo este derecho le dio (sic) un trato distinto a dos situaciones iguales, por lo tanto debe facilitársele las condiciones a quienes aún no tienen la solución y excluirse a aquellos que ya tienen vivienda o han sido reubicados” (Corte Constitucional, Sentencia T-617 de 1995).

En este punto puede verse cómo la jurisprudencia no se refiere al derecho a la vivienda como un derecho de carácter múltiple, más bien le da el tratamiento de un fenómeno que puede acarrear o no vulneraciones de derechos fundamentales individuales como la vida, la integridad, la igualdad y la buena fe. En coherencia con lo cual también se han proscrito abusos e injerencias del Estado o los particulares en el goce y aprovechamiento digno del hábitat (Sentencias T-494 de 2005 y T-316 de 1995), lo cual incluye obligaciones de calidad en la atención social como lo resuelto en la Sentencia T-308 de 1993<sup>4</sup>. En posteriores fallos se matiza la calidad meramente asistencial del derecho al insistir en la existencia de obligaciones mínimas y mutuas entre el Estado

3 Es un derecho de carácter asistencial que debe ser desarrollado por el legislador y promovido por la administración, de conformidad con la Ley, para ser prestado directamente por esta, o a través de entes asociativos creados para tal fin, previa regulación legal y que no otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir del Estado de una forma directa e inmediata su plena satisfacción (Corte Constitucional, Sentencia T-251 de 1995, p. 40).

4 La tranquilidad y comodidad del proyecto de interés social se ve afectada por la cercanía a un polígono militar.

y los administrados en materia de proyectos y programas de apoyo a la adquisición de vivienda, tal es el caso de las Sentencias T-203 de 1999, T 958 de 2001, T-589 de 2002, T-318 de 2005 y T-919 de 2006.

Así las cosas, la división prestacional-garantía de integridad en el mismo derecho no parece coherente, pues él mismo posee las dos facetas, de tal suerte que el programa de apoyo social es un mandato estatal, paralelo y concurrente con la garantía mínima ciudadana. De tal suerte que avanzada la jurisprudencia se evidencian fallos de amparo directo en particular en casos de atención en extrema necesidad y peligro.

En la Sentencia T- 894 de 2005 se resuelve en el caso de reubicación de las personas que se encuentran ubicadas en zona de alto riesgo, más tratándose de menores con discapacidades, por lo cual concede: “Visto (i) el riesgo en que se encuentra el grupo familiar, debido a las graves averías que presenta la vivienda, por encontrarse ubicada en zona calificada como amenaza alta por erosión y movimientos en masa, y (ii) el hecho de que no obstante tener abierta la cuenta de ahorro programado, le es imposible acceder a la postulación debido a la carencia de recursos económicos, que solo les alcanzan para su subsistencia y no les permiten ahorrar” (Corte Constitucional, Sentencia T-894 de 2005). Caso similar es el resuelto en la Sentencia T-079 de 2008 donde la demandante es un adulto mayor, sujeto de condición especial y que ostenta el derecho a reubicación como fundamental. Mediante decisión T-049 de 2009 veremos cómo se sintetizan las causales de procedencia de la protección cuando (i) exista una peligrosidad inminente; (ii) de sujetos de especial protección, (iii) los cuales se vean afectados en su mínimo vital y (iv) en condiciones que perjudiquen su dignidad, vida o salud.

Precedente que se complementa con el derecho a no ser desalojado o desmejorado en la reubicación para las personas que: i) se encuentren en asentamientos subnormales, (ii) con inadecuada infraestructura, (iii) imposibilidad de legalizar y (iv) que podrían ser objeto de embargo, en particular por los cuales se ordena impedir al señor alcalde mandar acciones unilaterales, regresivas o represivas, pues es, naturalmente, garantizar integralmente la felicidad o goce, del derecho a una vivienda digna (Corte Constitucional, Sentencia T-544 de 2009). En Sentencias más recientes como las T-175/13 y T-149/17 se deja constancia mediante concesión de la acción que se incluye al desamparado económico como población vulnerable.

El carácter programático, no debe condicionar la posibilidad de exigibilidad superior de un derecho fundamental, después de todo, es indiscutible el papel del legislativo y el ejecutivo en el desarrollo de los derechos sociales, la necesidad de análisis económicos, administrativos e instrumentales, pero de ahí no puede inferirse que se trate de actividades exentas de control de constitucionalidad, pues en un Estado democrático todas las actividades deben ser constitucionales, de tal suerte que los contenidos de las regulaciones específicas debe respetar estos principios.

El caso sobre desplazamiento es bastante extenso y se subsume en la dinámica propia de la tragedia humanitaria sancionada desde la Sentencia T 025-2004, y que ha sido una de las más grandes medidas estructurales en el constitucionalismo colombiano, según Rodríguez (2011). También encontramos decisiones en materia de vivienda y normas de urbanizaciones y trámite de curaduría. La Sentencia C-192 de 2016, resolvió la posibilidad de alegar derechos adquiridos en los siguientes términos: “Generan un desequilibrio afectando por esa vía el interés general. Ello tiene como efecto, además, la obstaculización de la actividad urbanística prevista en el numeral 2º del artículo 3º de la Ley 388 de 1997(...)el ordenamiento no reconoce derechos adquiridos en materia de usos del suelo. En ese sentido ha establecido que las normas sobre uso del suelo son de orden público y tienen un efecto general inmediato. Ha sostenido, por ejemplo, que los particulares no pueden invocar derechos adquiridos a fin de conseguir la inaplicación de las normas que proscriben determinados usos del suelo que, antes de su entrada en vigencia, resultaban permitidos” (Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 2016).

En la Sentencia T-505 de 2016, la extrema situación de desamparo, un hijo de tercera edad y con retraso mental, hace que se condene a Comfamilia, Caja de Compensación Familiar de Nariño, al acompañamiento permanente a la accionante para la eventual asignación que realice el Fonvivienda. La sentencia integra la línea jurisprudencial y recopila los mandatos de la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la cual sostiene que existen los siguientes compromisos del derecho a la vivienda (i) la seguridad jurídica de la tenencia; (ii) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (iii) gastos soportables; (iv) habitabilidad; (v) asequibilidad; (vi) lugar; y (vii) adecuación cultural. La misma observación General No. 4 incluye también la priorización mediante acciones diferenciales y la gestión internacional o el reconocimiento de la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento, los cuales al estar reconocidos en los demás instrumentos internacionales de derechos humanos, también deben tomarse como contenidos del derecho a la vivienda digna.

Evidenciamos una triple dimensión del derecho a la vivienda, los cuales son el límite de conducta y mandato de desarrollo del Estado social de derecho, según Higuera (2016) (i) como derecho fundamental individual que lo hace amparable mediante acción de tutela, en casos de peligro a la vida, integridad, y extrema vulnerabilidad (niños o desplazados), derecho real de titularidad inviolable y equidad en las condiciones de acceso; (ii) como derecho social mediante créditos subsidiados, en calidad de satisfactor de necesidades asistencia social, y promoción de formas asociativas de ejecución, y finalmente; (iii) como derecho colectivo en materia de medio ambiente, planeación urbana, espacio público, reglas urbanística y amparo multicultural.

En desarrollo de los principios de equidad, progresividad, interpretación axiológica, proporcionalidad y aplicación *pro omine*, unificamos los 10 componentes del derecho a la vivienda así:

**Seguridad jurídica de la tenencia:** Las personas tienen el derecho a disfrutar de determinado grado de seguridad en la tenencia, mediante el cual se garantice protección por el sistema jurídico y las instituciones ante el desalojo forzoso, la persecución u otras amenazas, en calidad de propietarios, arrendatarios, o tenedores de urgencia (incluye el deber humanitario).

**Gastos soportables:** El valor de la vivienda debe ser asequible, incluso para los más pobres mediante subsidios para viviendas como las políticas de vivienda de interés social-VIS y vivienda de interés prioritaria VIP; se incluye la protección a los arrendatarios, de donde existe deber de registro y topes en los cánones. En general, se sostiene que el costo debe ser proporcional y no debe exceder los gastos personales o del hogar, relacionados con otras necesidades básicas, como, comida, educación, salud (como en el caso de la Unidad de Poder Adquisitivo constante -UPAC).

**Habitabilidad:** La vivienda digna debe ser adecuada, por lo tanto, debe ofrecer unas comodidades mínimas, por lo tanto, debe garantizar elementos como seguridad física, un espacio adecuado, ayuda ante la temperatura, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y amenazas para la salud, en materia de enfermedades y de riesgos estructurales, en relación con el derecho a la seguridad personal y condiciones mínimas de VIS y VIP.

**Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura:** La vivienda solo es adecuada si sus ocupantes tienen acceso a servicios públicos básicos, como es gas domiciliario, agua potable, instalaciones sanitarias y de aseo, energía para la cocina, el alumbrado, almacenamiento de alimentos, y eliminación de desechos.

**Asequibilidad- condiciones de equidad:** Acceso fácil para los grupos desfavorecidos, incluye a título general a las personas con escasos recursos, y da énfasis a aquellas que enfrentan discriminación, discapacidades físicas, tragedias humanitarias, o graves enfermedades.

**Lugar-ubicación:** El contenido implica el derecho a un emplazamiento adecuado, es decir, alejado de fuentes de contaminación, próximo a servicios sanitarios, zonas laborales, espacios recreativos y establecimientos escolares.

**Adecuación cultural:** En concordancia con el derecho a la igualdad y el multiculturalismo, la vivienda adecuada debe respetar y considerar la expresión de la identidad cultural y del modo de vida de los potenciales habitantes (se ha utilizado también para adecuar a la forma de vida de comunidades desplazadas).

**Hábitat:** Propia de derechos colectivos y derecho urbano, para la planeación del desarrollo urbanístico, mediante el control de curadurías, ministerio de ambiente, y las secretarías de planeación municipal y distrital.

**Sostenibilidad ambiental:** Es deber en los programas de gobierno implementar medidas para las edificaciones sostenibles.

**Innovación colaborativa:** El desarrollo de las construcciones debe ser cada vez más avanzado, conforme las tecnologías e innovaciones, vía colaboración y apoyo a nivel nacional e internacional.

### 3. Programas de vivienda en el marco de la Constitución de 1991. El caso UPAC en el control de constitucionalidad como corrección de las políticas

Las primeras experiencias se dan desde 1923 a raíz de las recomendaciones de la Misión Kemmerer, con la aparición del Banco de la República y la Superintendencia Bancaria. Posteriormente con la creación del Banco Central Hipotecario-BCH de 1938 para adquisición, el Instituto de Crédito Territorial -ICT de 1939 en materia de vivienda de interés social, el Fondo Nacional del Ahorro 1968, y la Caja de Vivienda Militar de 1947. Hasta que en 1972, el Presidente Misael Pastrana Borrero, planteó las directrices en el fortalecimiento del sector de la construcción de vivienda, dentro del marco del plan de desarrollo económico “Las Cuatro Estrategias”, buscando concentrar en la primera estrategia o eje los recursos que se destinaran al sector de la construcción, esto con la intención de generar empleo masivamente, y hacer uso del ahorro y los fondos privados para el desarrollo urbano más que rural.

Posteriormente, se crearon las Corporaciones de Ahorro y Vivienda a través del Decreto 678 y mediante esta misma norma el Gobierno Nacional creó el “Sistema de Valor Constante”, que luego, adoptaría la denominación de UPAC. Así mismo, desde de 1973, las Cajas de Compensación Familiar tienen competencia para realizar planes de vivienda mediante construcción y financiamiento. Sobre la creación e implementación del UPAC en el sistema de ahorro a destinarse para la compra de vivienda y desarrollo urbano, la Corte Constitucional en Sentencia T-340 de 2011 manifestó lo siguiente: “Así, por un acto de intervención del Gobierno, se creó un sistema que permitía garantizar el mantenimiento del valor real del dinero, gracias a la aplicación del mecanismo de la corrección monetaria, la cual conduciría a corregir los efectos de la inflación, mediante el ajuste periódico de los ahorros y los préstamos de acuerdo con las fluctuaciones del poder adquisitivo de la moneda en el mercado interno, medidas a través del índice de la UPAC”.

De esta manera, el sistema UPAC se implantó con el objetivo de incentivar el ahorro privado, para que este fuese la fuente principal y única de recursos destinados a cumplir las metas señaladas en el campo de la construcción y la vivienda. Así, para garantizar la afluencia de recursos captados del ahorro privado, el incentivo consistía en conservar el “valor constante” de los ahorros y préstamos mediante la aplicación a estos de un mecanismo de ajuste monetario o corrección monetaria, figura cuya reglamentación

originaria respondió a la naturaleza jurídica – económica de la institución, y que ulteriormente se vio desdibujada con las posteriores intervenciones de regulación del Estado, que modificaron su reglamentación, específicamente en el tema de la fórmula de cálculo de la UPAC, índice aplicado para dicha corrección.

La mencionada corrección monetaria, tanto en los ahorros como en los préstamos de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, se sujetó a la UPAC, índice mediante el cual se corregía monetariamente las deudas del sistema, y que además actuaba como “unidad de cuenta”, “unidad de medida”, con base en la cual se debían llevar todas las cuentas y registros del mismo, siendo utilizada para determinar el monto de las obligaciones contraídas por las Corporaciones para con los ahorradores, y las contraídas para con ellas por los beneficiarios de crédito del Sistema de Ahorro y Vivienda. Así, tanto las operaciones de ahorro como las de crédito debían registrarse en pesos y, a su vez en su valor en UPAC.

Como índice utilizado para corregir monetariamente las obligaciones del sistema, la UPAC se identificó como unidad de medida caracterizada en su origen, por un ajuste diario, calculado exclusivamente con base en el índice de precios al consumidor, reconociendo así las fluctuaciones del poder adquisitivo de la moneda en el mercado interno. El ajuste diario de los fondos manejados por el sistema, implicaba que este se realizara día tras día, otra cosa era que el valor de la UPAC fuera calculada mensualmente. Así, una cosa es el ajuste, que es diario y otra, el cálculo, que es mensual. De esta manera el ajuste implicaba la “restitución” casi inmediata del valor perdido por el dinero, por obra de la inflación (Corte Constitucional, Sentencia T-340 de 2011). Así, durante las décadas de los ochenta y noventa, gran parte de los créditos y el ahorro de inversión que se destinara a la adquisición o construcción de vivienda nueva, se computaría a través del UPAC.

Un avance importante en el gobierno de César Gaviria, fue la promulgación de la Ley 3 de 1991, mediante la cual se creó el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE, al que se le delegaron la definición y el manejo de las políticas nacionales de construcción de vivienda y desarrollo urbano, en el marco de los planes de descentralización política y administrativa. De esta manera se ponía término al ICT, según Chiappe de Villa (1999). Mediante este sistema, el Gobierno subsidiaba las tasas de interés de los créditos y el precio de las viviendas, las cuales construía directamente o por contrato con urbanizadores privados. Igualmente, se introdujo en Colombia el sistema de subsidios directos a la demanda, que buscaba la transparencia, la equidad y la eficiencia social en su provisión. Con este esquema, y dentro del marco de las políticas neoliberales que empezaron a implantarse en la década, el Estado pasaba de interventor a regulador y facilitador de las acciones del sector privado y limitaba así su acción dentro de la sociedad.

Con la Ley 3 de 1991 se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se estableció el subsidio familiar de vivienda y se reformó el ICT. En su artículo 1, la citada

Ley estableció que este sistema estaba 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.

Con respecto a lo anterior, 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 con el Subsidio Familiar.

En el año 1990, con la expedición de la Ley 49, se estableció para las Cajas de Compensación Familiar, 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. Sin embargo, la construcción de vivienda empezó en crisis en 1998 cuando la actividad económica empezó a frenarse. En esa época, empezaron a aparecer los aumentos exagerados de la tasas de interés, que causaron un incremento insostenible para los deudores hipotecarios, cuyas cuotas y saldos crecieron aceleradamente.

El sistema propuesto se derrumbó en 1999 cuando la economía cayó de manera dramática y el sistema UPAC, en el que se había soportado la financiación de vivienda durante 27 años, hizo crisis y fue extinguida a través de diferentes fallos judiciales, dentro de los que se destacan los proferidos por la Corte Constitucional: Sentencia C-700 de 1999, en la cual se declaró la violación de la Constitución por parte del Gobierno Nacional en materia de reserva legislativa de Leyes Marco en asuntos de regulación financiera, bancaria, comercial y bursátil, Sentencia T-340 de 2011, en el cual se analizó la metodología del sistema UPAC, Sentencia T-597 de 2006 que esbozó argumentos entorno al desequilibrio y la distorsión en el señalamiento de valores en moneda legal a través del sistema UPAC, Sentencia C-700 de 1999 que declaró inexecutable el artículo 134 del Decreto 663 de 1993, en la cual se demandó de manera conjunta todas las disposiciones que regulaban el sistema UPAC y se acogieron las súplicas de los demandantes, toda vez que el Gobierno Nacional invadió la órbita competencial del Congreso al regular materias sobre las que pesaba Reserva Legislativa en concordancia

con lo dispuesto por el Artículos 51 y 150 numeral 19 literal d) de la Carta Política, y la Sentencia C-383 de 1999 (tal vez la más significativa) en la cual se rechaza la inclusión en el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, en cuanto al cálculo y la fijación de la metodología para la determinación de los valores en moneda legal del sistema UPAC, por considerar contrario a la Constitución y a las competencias asignadas al Banco de la República la inclusión del deber de reflejar en el UPAC los movimientos de la tasa de interés en la economía:

Encuentra la Corte que el artículo 16, literal f) de la Ley 31 de 1992, en cuanto establece que corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, la atribución de “fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, procurando que esta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”, implica que la corrección monetaria se realice incluyendo en ella la variación de las tasas de interés en el mercado financiero, lo cual conduce a que se introduzca para el efecto un nuevo factor, el de rendimiento del dinero, es decir, los réditos que este produce, que resulta ajeno a la actualización del valor adquisitivo de la moneda, pues, como se sabe son cosas distintas el dinero y el precio que se paga por su utilización, el cual se determina por las tasas de interés.

Por ello, a juicio de la Corte al incluir como factor de la actualización del valor de la deuda el de la variación de las tasas de interés en la economía, se incurre en un desbordamiento de la obligación inicial, pues así resulta que aquella se aumenta no solo para conservar el mismo poder adquisitivo, sino con un excedente que, por ello destruye el equilibrio entre lo que se debía inicialmente y lo que se paga efectivamente, que, precisamente por esa razón, aparece como contrario a la equidad y la justicia como fines supremos del Derecho, es decir opuesto a la “vigencia de un orden justo”, como lo ordena el artículo 2º de la Constitución.

Semejante sistema para la financiación de vivienda, no resulta a juicio de la Corte, adecuado para permitir la adquisición y conservación de la misma, como de manera expresa lo ordena el artículo 51 de la Carta en su inciso segundo, pues ello desborda, como es lógico la capacidad de pago de los adquirentes de vivienda sobre todo si se tiene en cuenta que los reajustes periódicos de los ingresos de los trabajadores y de las capas medias de la población no se realizan conforme a la variación de las tasas de interés en la economía, sino bajo otros criterios.

Al margen de lo dicho, se observa que al incluir la variación de las tasas de interés en la economía en la determinación del valor en pesos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, se distorsiona por completo el justo mantenimiento del valor de la obligación, se rompe el equilibrio de las prestaciones, de tal manera que ello aparece como consecuencia, un aumento patrimonial en beneficio de la entidad crediticia prestamista y en desmedro directo y proporcional del deudor, lo que sube de punto si a su vez a los intereses de la obligación se les capitaliza con elevación consecucional



de la deuda liquidada de nuevo en Unidades de Poder Adquisitivo Constante que, a su turno, devengan nuevamente intereses que se traen, otra vez, a valor presente en UPAC para que continúen produciendo nuevos intereses en forma indefinida. (Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 1999).

En tal sentido, la intervención de la Corte Constitucional en la política de vivienda, enmarcó el régimen a los estándares constitucionales y al modificar algunos artículos de la Ley Marco, estableciendo, el deber de atadura exclusiva de la deuda; corrección monetaria a la inflación reciente, la obligación del sistema financiero de aceptar los prepagos y adelantos de la deuda como un derecho del deudor y la orden al Banco de la República de fijar una tasa máxima de interés real para los créditos de vivienda diferentes a la VIS.

Fue precisamente, por orden jurisprudencial que el Congreso de la República expidió la Ley de Vivienda (546 de 1999), y el Banco de la República emitió una nueva fórmula para liquidar el valor de las cuotas mensuales de los créditos que los usuarios del sistema financiero deben pagar, dando cumplimiento a lo ordenado por el Máximo Tribunal como se ha visto. Situación que encontrará su mayor crisis en 1998-1999, presidencia de Andrés Pastrana. Cuando el desfaldo alcanzó proporciones dramáticas con casos en que los ciudadanos habían pagado dos y tres veces el valor de la vivienda y aun debían el crédito, consecuencia se expidió la Ley Marco de Vivienda-Ley 546 de 1999, la cual cambió el sistema UPAC a Unidades de Valor Real -UVR, con un cálculo diario con base en el comportamiento del Índice de Precios al Consumidor -IPC.

En ese contexto se dio origen a la precitada Ley 546 de 1999, que originó el sistema de financiación UVR (Decreto 856 de 1999). Pero esto no mejoró la situación del sector y para el año 2000 se estaba observando una crisis que no se había visto desde los años 30. Con la promulgación del decreto 2620 de 2000, que derogó el Decreto 824 de 1999, y estableció unos nuevos principios con respecto al subsidio VIS, para que fuese un subsidio eficiente, ágil y de fácil acceso para los hogares, que incrementó el número y el valor de las ayudas estatales para vivienda de interés social.

Dentro de este periodo cabe resaltar que se resolvió la liquidación del INURBE y la creación del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA, institución a la cual le fueron entregadas las funciones y desarrollo de la política de vivienda social en el País. De esta forma se dio paso a la Ley 920 de 2004. Se autorizó a las Cajas de Compensación a que realizaran actividades financieras a través de las secciones de ahorro y crédito.

Se puede decir, que desde que se constituyó el FOVIS hasta el año 1999, estos fondos se concentraron en Bogotá y Valle. Históricamente, 13 Cajas de Compensación Familiar fueron obligadas a constituir dicho Fondo. A su turno, la Ley 633 de 2000, dispuso que las Cajas de Compensación Familiar 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 de 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 de 1990 se debían distribuir teniendo en cuenta un nuevo componente correspondiente al subsidio para desempleo.

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” (De Narváez, 2005, p. 36). La integración de las Cajas de Compensación Familiar 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. (Revista La Súper No. 79, 2005, p. 22).

De esta manera y con estos recursos, las Cajas de Compensación durante el período 1991 a 2010 los FOVIS entregaron 630.000 subsidios. Tan solo en el año 2010, las cajas de compensación familiar asignaron por FOVIS 44.600 subsidios dirigidos hacia el segmento VIS, este número de subsidios ascendió a un valor de \$462.775 millones de pesos. Para el mismo período las cajas de compensación familiar otorgaron 31.596 subsidios por valor de \$384.703 millones de pesos, estos fueron entregados a través de convenios como las corporaciones de ahorro y vivienda.

En el período agosto 2010– diciembre 2014 FONVIVIENDA asignó 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 período, el conjunto de entidades del sector VIS se financiaron 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.

Dentro del análisis del sistema de vivienda de interés social en Colombia, cabe anotar la ausencia de exigibilidad por parte del Estado de la función social de la tierra a los grandes terratenientes, en ese orden de ideas, particularmente en el área rural, se han desarrollado proyectos en zonas de alto riesgo y zonas marginales que no cuentan con los mínimos estándares de una vivienda adecuada y digna.

#### 4. El caso particular de los hogares de paso desde la proyección reforzada a los niños y niñas

En materia de atención especial para los niños sin hogar resalta la obligación de atención mediante los hogares de paso, así el artículo 58 de la Ley 1098 de 2006, de infancia y adolescencia, la cual establece: “Red de hogares de paso. Se entiende por red hogares de paso el grupo de familias registrados en el programa de protección de los niños, las niñas y los adolescentes, que están dispuestas a acogerlas, de manera voluntaria y subsidiada por el Estado, en forma inmediata, para brindarles el cuidado y atención necesarias”.

En todos los distritos, municipios y territorios indígenas del territorio nacional, los gobernadores, los alcaldes, con la asistencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, organizarán las redes de hogares de paso y establecerá el registro, el reglamento, los recursos, los criterios de selección y los controles y mecanismos de seguimiento y vigilancia de las familias, de acuerdo con los principios establecidos en este código (Ley 1098 de 2006, artículo 58).

Así mismo, el artículo 44 de la Carta le confirió a los derechos de los niños un carácter fundamental, haciendo una enunciación de los mismos, de manera expresa. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF (2009), señala que esta norma dispone el carácter prevalente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, lo que se ha interpretado en el sentido de que cuando entren en conflicto frente a derechos de otros sujetos identificados por el constituyente, bien sean individuales, personales colectivos o de grupo prevalecerán los de aquellos, sin distinciones de categorías, por el tipo de derecho, ni por su contenido material, pudiendo afirmarse a partir del texto constitucional, que todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecen sobre los derechos de los demás sujetos reconocidos en la Carta.

De la misma forma son reiterados los pronunciamientos de la Corte Constitucional, respecto a la prevalencia de los derechos de los menores, así como frente a los deberes del Estado y de la Sociedad frente a los niños, niñas y adolescentes así se expresa la Corte Constitucional: “A partir de la Constitución de 1991, según la Constitución de 1991, los niños y niñas son sujetos privilegiados y de especial protección. Los derechos

de los niños y niñas son fundamentales, pues además de los mencionados en el citado artículo, por disposición del mismo, gozarán de los demás derechos consagrados en los tratados internacionales ratificados por Colombia, que forman parte del bloque de constitucionalidad. También se dispone, que los derechos de los niños y las niñas prevalecen sobre los derechos de los demás. Los criterios que deben regir la protección de los derechos e intereses de los menores y que comprende la garantía de un desarrollo armónico e integral. Ellos son: (i) la prevalencia del interés del menor; (ii) la garantía de las medidas de protección que su condición de menor requiere; (iii) la previsión de las oportunidades y recursos necesarios para desarrollarse mental, moral, espiritual y socialmente de manera normal y saludable, y en condiciones de libertad y dignidad. (...) Condicionamientos para decretar la emancipación judicial y en consecuencia la pérdida de la patria potestad, como los que son objeto de acusación, que solo pudieron tener su razón de ser en el contexto de una regulación jurídica muy antigua como lo es Código Civil. Ajena por completo, entre otros asuntos, al reconocimiento de los niños como sujetos de especial protección, al concepto del interés superior de sus derechos, así como a la garantía de su desarrollo integral y armónico mediante la atención y protección que debe brindarles de manera obligatoria la familia, la sociedad y el Estado” (Corte Constitucional, Sentencia C-1003 de 2007).

De la anterior sentencia debe destacarse que la atención en materia de protección a niños, niñas y adolescentes no es un simple acto de caridad, muy al contrario, es un deber constitucional de imperioso cumplimiento. Estos mandatos postulados constitucionales han tenido un desarrollo legal, del que puede destacarse la ley 12 de 1991 por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

En materia específica de los hogares de paso, vemos los artículos 20 y 21 de la Ley 294 de 1996, por medio de la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar:

ARTÍCULO 20. Las autoridades de Policía prestarán a la víctima de maltrato intrafamiliar toda la ayuda necesaria para impedir la repetición de esos hechos, remediar las secuelas físicas y psicológicas que se hubieren ocasionado y evitar retaliaciones por tales actos.

En especial, tomarán las siguientes medidas:

- a) Conducir inmediatamente a la víctima hasta el centro asistencial más cercano, aunque las lesiones no fueren visibles;
- b) Acompañar a la víctima hasta un lugar seguro o hasta su hogar para el retiro de las pertenencias personales, en caso de considerarse necesario para la seguridad de aquella;
- c) Asesorar a la víctima en la preservación de las pruebas de los actos de violencia y;

d) Suministrarle la información pertinente sobre los derechos de la víctima y sobre los servicios gubernamentales y privados disponibles para las víctimas del maltrato intrafamiliar.

PARÁGRAFO. Las autoridades de policía dejarán constancia de lo actuado en un acta, de la cual se entregará copia a la persona que alegue ser víctima del maltrato. El incumplimiento de este deber será causal de mala conducta sancionable con destitución.

ARTÍCULO 21. En la orden provisional de protección y en la definitiva se podrá solicitar a los hogares de paso, albergues, ancianatos, o instituciones similares que existan en el municipio, recibir en ellos a la víctima, según las condiciones que el respectivo establecimiento estipule.

Finalmente, la Ley 1098 de 2006 determina en lo pertinente, *in extenso*:

Artículo 7°. Protección integral. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

Artículo 57. Ubicación en hogar de paso. La ubicación en hogar de paso es la ubicación inmediata y provisional del niño, niña o adolescente con familias que forman parte de la red de hogares de paso. Procede la medida cuando no aparezcan los padres, parientes o las personas responsables de su cuidado y atención.

La ubicación en Hogar de Paso es una medida transitoria, y su duración no podrá exceder de ocho (8) días hábiles, término en el cual la autoridad competente debe decretar otra medida de protección.

Artículo 58. Red de Hogares de Paso. Se entiende por Red de Hogares de Paso el grupo de familias registradas en el programa de protección de los niños, las niñas y los adolescentes, que están dispuestas a acogerlos, de manera voluntaria y subsidiada por el Estado, en forma inmediata, para brindarles el cuidado y atención necesarios.

En todos los distritos, municipios y territorios indígenas del territorio nacional, los gobernadores, los alcaldes, con la asistencia técnica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, organizarán las redes de hogares de paso y establecerá el registro, el reglamento, los recursos, los criterios de selección y los controles y mecanismos de seguimiento y vigilancia de las familias, de acuerdo con los principios establecidos en este código.

Para la realización de los fines de la ley 1098 de 2006, se han fijado los lineamientos técnicos realizados por el ICBF en materia de implementación de los Hogares de Paso como desarrollo del derecho fundamental a la vivienda digna. En tal sentido el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar expidió la Resolución 912 de 2007, por medio de la cual se aprueban los Lineamientos Técnicos para los Hogares de Paso, que establecen los criterios de organización del servicio, población, criterios de selección de responsables del servicio, aceptación de la comunidad, valoración psicológica, referencias, residencia en la vivienda y certificaciones de trabajo (parte uno).

La Resolución 912 también regula lo pertinente al proceso de selección familias de la red de hogares de paso, inscripción, visita domiciliaria, estudio social, recepción y revisión de documentos, estudio psicológico, taller de capacitación inicial y aprobación de familias (parte dos). Para finalmente, regular los criterios de manejo administrativo, las condiciones de funcionamiento, la forma de Administración, el tiempo de funcionamiento, los aspectos financieros, la contratación de cupos de las modalidades familia y casa hogar; y justamente en materia de desarrollo de los derechos, los estándares de la vivienda en materia de ubicación, seguridad, servicios y condiciones sanitarias

Es evidente que los municipios deben contar con medidas transitorias para proteger a los menores en condiciones de vulnerabilidad como los hogares de paso, concretados en familias o casa-hogares, que permitan su alojamiento cuando no aparezcan sus padres, parientes o personas responsables de su cuidado. El proceso debe por lo menos incluir la promoción y divulgación de la medida, inscripción de las familias, postulaciones, evaluación de las mismas, visita domiciliaria, capacitación y mecanismos de vigilancia y control.

Se observa como desde la perspectiva del diseño de una política, no existe proyección, fijación de metas, instrumentos de medición, acompañamiento en la implementación o participación ciudadana. A pesar de tratarse de la implementación de un programa de vital importancia para los más vulnerables, los más necesitados y quienes deberían ser sujetos de especial protección. Estableciendo acá una de las mayores falencias de la policía pública de vivienda digna, el de los menores en abandono.

## 5. Hábitat y urbanismos

En materia específica de hábitat, la Ley 388 de 1997 en su artículo 8, dispuso las operaciones en que se enmarca la acción urbanística y que, por lo tanto, se consideran deber de atención estatal de este mandato. El Ministerio de Ambiente ha definido la acción urbanística como decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas, mediante las cuales las administraciones municipales y distritales ejercen su función de ordenamiento del territorio, relacionadas con este y con la intervención en los usos del suelo. El derecho Urbano define la aptitud para obrar de la administración pública, la cual surge del ordenamiento urbanístico expreso o en forma razonablemente implícita y bajo la regla de la especialidad, y de planeación territorial.

De tal forma que el Derecho urbanístico, según Jiménez (2007), tiene como objeto específico de estudio y de regulación: la ciudad, lo urbano, entendido como espacio público y doméstico, a la vez, que se hace necesario concretar sus funciones, su alta densidad de población y su extensión, así como por ser emisor de servicios y estar perfectamente dotado de infraestructuras, para lo cual requiere un tratamiento particular y propio desde el ámbito del Derecho Público. Esta circunstancia es la que determina su vinculación con el Derecho Administrativo. De lo que resulta que el objeto de regulación del Derecho Urbano es: a) el ordenamiento territorial, b) el uso del suelo, c) la ciudad-urbanización/edificación- para asegurar su desarrollo ordenado, conducir dinámica y dar solución a sus problemas, y d) las relaciones con los propietarios inmobiliarios –derechos y obligaciones del propietario del suelo–.

El Instituto Agustín Codazzi señala que el ordenamiento territorial es una política de Estado y un Instrumento de planificación, que permite una apropiada organización político- administrativa de la Nación, y la proyección espacial de las políticas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente. De lo anterior, podemos sintetizar las siguientes ideas clave sobre el ordenamiento territorial:

- El ordenamiento territorial es un instrumento para organizar territorios, población y recursos para su mejor gobierno y administración.
- Es una herramienta de planificación que integra la racionalidad económica, la política y la administrativa.
- Su fin último es el desarrollo humano sostenible dentro de un Estado social de derecho, como también el desarrollo equilibrado de las regiones.
- Es política pública, pues significa un referente importante para la toma de decisiones y la ejecución de programas de intervención pública.
- Se relaciona directamente con los procesos de descentralización territorial y autonomía, como veremos más adelante.
- Refleja la tensión entre planificación del territorio y la regionalización (formación histórico-social de regiones).

Así las cosas, en el desarrollo legislativo, para que haya un efectivo despliegue de los derechos individuales de la vida digna, de todo el régimen que comprende la libertad, la propiedad privada, la vivienda digna, entre otros. Así como de los derechos colectivos al espacio, del suelo, de edificar y de edificación, al espacio público, al patrimonio público, al ambiente sano, a la seguridad, a la salubridad pública, entre otros, se ha tratado de mejorar las condiciones a través de la administración de las entidades territoriales otorgándose facultades concretas de planeación, ordenación del territorio,

de administración del suelo, de la prestación de los servicios públicos, competencias radicadas en la administración local, mediante las Leyes 134 de 1994, 142 de 1994, 152 de 1994, Ley 388 de 1997, entre otras disposiciones normativas y en especial la Ley 388 de 1997 por la cual se modificó la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 en relación con unos objetivos preeminentemente específicos según el Artículo 1 de armonización de normas orgánicas.

De esto, por su parte, se deriva la importancia capital de la consolidación y desarrollo de la organización popular independiente. Por cierto que, en Vancouver, esta cuestión no fue hecha de lado. En realidad, en el Foro del Hábitat, ante la sugestión inicial de la Conferencia acerca de la “colaboración entre pueblo y gobierno”, el grupo del III Mundo, en uno de sus momentos más radicales, aprobó un documento que expresa lo siguiente: “Pensamos que las Naciones Unidas deben garantizar la participación popular en la toma de decisiones con respecto a las políticas nacionales sobre asentamientos humanos, recomendando a los gobiernos que haga efectiva la intervención de los sectores populares en el diseño y aplicación de los planes y programas que los involucran. Las Naciones Unidas tendrían así mismo que implementar la manera de lograr esos objetivos, así como el asegurar que se lleven a cabo bajo su supervisión, evaluaciones sistemáticas de la aplicación de esta recomendación”.

Reiteramos, por último, el principio de la organización popular independiente y su lucha por la participación en la toma de decisiones con respecto a todos los aspectos de la vida económica, política y social de sus países, ya que esta es la única vía para lograr la transformación efectiva de la sociedad, y en consecuencia de los asentamientos humanos, y así superar las condiciones de miseria, analfabetismo, inaccesibilidad a la cultura, y de dominación imperialista, de los pueblos del Tercer Mundo (Carta Declaración del Tercer Mundo acerca de las Políticas Nacionales sobre Asentamientos Humanos, Vancouver, Canadá, Foro del Hábitat No-gubernamental, junio de 1976).

## 6. Vivienda de interés social

Los programas de vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario, ofrecidos por el Gobierno Nacional, están dirigidos a familias cuyos ingresos laborales conjuntos no superen los 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), según la Ley 49 de 1990, entendiendo como familia grupos de dos o más personas unidas así: con primer grado de consanguinidad, cónyuges, uniones maritales, parejas del mismo sexo.

Dentro de las condiciones de quienes desarrollen vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario; ya sean el Estado o constructoras privadas, es que el valor comercial de la unidad habitacional no podrá superar los 70 smmlv para vivienda de interés prioritario y 135 smmlv para vivienda de interés social. Adicional a ello, las personas con bienes inmuebles (lotes, casas, apartamentos) no son susceptibles de adquirir unidades de vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario, con los entes territoriales estatales destinados para ello, por lo cual existe el subsidio para



mejoramiento de vivienda, el cual se ofrece de la misma manera y con las mismas características de las unidades de vivienda nueva, pero con la condicionante que se debe ser poseedor del bien inmueble y que según el programa de dignificación de la vivienda, su carácter está cimentado igualmente en el Artículo 51 de la Constitución Política.

Es importante resaltar que las entidades en capacidad de aportar una vivienda de interés social o interés prioritaria a las familias colombianas pobres, son únicamente las entidades centralizadas o descentralizadas de cada municipio y las cajas de compensación familiar, para ello los parámetros de asignación de vivienda son relativamente similares y el aporte esta dado en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Las familias interesadas en adquirir vivienda de interés social o interés prioritaria, no pudieron haber sido beneficiarias de otros programas de vivienda; así como ninguno de los miembros laboralmente activos que conforman el núcleo familiar; para lo cual, la entidad encargada de seleccionar los beneficiarios realiza una verificación, junto con el FONVIVIENDA y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi acerca de las propiedades y beneficios adquiridos en los últimos años por la familia aspirante. Adicional a ello, el postulante interesado en obtener un subsidio para vivienda de interés social o vivienda de interés prioritaria tendrá que contribuir como aporte inicial en la compra de su vivienda una base mínima correspondiente al 10% sobre el valor total de la unidad, este aporte podrá ser originario de ahorro programado, cajas de compensación familiar o cesantías, según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2013). Podrán ser beneficiarios de subsidio de vivienda de interés social o de vivienda de interés social prioritaria todos los núcleos familiares que no tengan los ingresos suficientes para adquirir una vivienda nueva de interés social.

En busca de la equidad social y el cumplimiento del Estado social de derecho, mediante el Decreto 975 de 2004, el gobierno nacional pretendió garantizar la transparencia en la asignación y distribución de los recursos públicos destinados a subsidios de vivienda para las familias más necesitadas del país. Por esta razón, el artículo 49 establece los requisitos para el desembolso del subsidio para adquisición de vivienda nueva para lo cual el proyecto deberá estar finalizado y haber sido aprobado por el FOVIS; sin embargo, el artículo 50 establece que se realizan los giros de forma anticipada siempre y cuando se presente el certificado de elegibilidad del proyecto y la promesa de compraventa además de los requisitos adicionales establecidos por la ley para el cumplimiento en la entrega del inmueble por parte de la constructora. Este decreto ampara a la familia del beneficiario en caso tal que se presentara el fallecimiento del beneficiario al cual le fue otorgado el subsidio. Adicional a ello, las viviendas otorgadas por medio de cajas de compensación familiar o subsidios por parte del Estado quedarán afectadas al régimen de vivienda familiar y no se podrán arrendar o enajenar en los siguientes 5 años contados a partir de la fecha de asignación del subsidio.

Con estas políticas, normas y leyes el Gobierno pretende garantizar que la población de escasos recursos cuente no solo con la información necesaria para la adquisición de unidades de vivienda digna, sino que además, la asignación de recursos sea transparente, generando una mejor calidad de vida para los colombianos de escasos recursos, buscando salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros de los núcleos familiares y en particular de los más vulnerables. Una vez más el Estado se centra en la protección de la persona humana atendiendo sus condiciones reales en la sociedad y no en el individuo abstracto. Con la transparencia en la asignación de los recursos se puede abstraer como el perfeccionamiento jurídico procura preservar los derechos de los niños, estimulando el diseño y ejecución de proyectos que preserven su intimidad, su privacidad y el libre y sano desarrollo de su personalidad.

De esta manera se ejerce control sobre el cumplimiento de las políticas públicas a nivel nacional, limitando a las cajas de compensación familiar a la aplicación de proyectos referentes al otorgamiento de vivienda digna a los sectores vulnerables en sentido de la integridad humana. Razón por la cual, estas entidades llevan a cabo diferentes programas de vivienda de interés social que permiten fortalecer la credibilidad y cumplimiento del Estado en materia de seguridad social. Estos y en general todos los programas de vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario.

Decreto 1077 del 26 de mayo 2015, por medio del cual se expidió el decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio. Y referente a licenciamiento, el título 6 consistente en Implementación y control del desarrollo territorial, Capítulo 1 Licencias Urbanísticas, el procedimiento aplicable para la expedición de licencias urbanísticas y sus modificaciones, entre otras disposiciones.

El Decreto 1197 de 2016, por el cual se modificó parcialmente el Decreto 1077 de 2015 o Decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio; consignó lo relacionado con los requisitos de solicitud, modalidades de las licencias urbanísticas, sus vigencias y prórrogas, con ocasión de licencias de parcelación, licencias de construcción y sus modalidades, titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción. Documentos, vigencia de las licencias, entre otros aspectos.

## 7. Política de vivienda ambiental

En el marco de la implementación de la reglamentación existente para el sector de las edificaciones, aunque existen lineamientos de sostenibilidad establecidos por los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, y Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otros, estos no se han aplicado específicamente en todas las tipologías de uso de los proyectos tipo del Sistema General de Regalías –SGR. Si bien, la Resolución 3348 de 2016, expedida por el Departamento Nacional de Planeación, plantea la formulación de criterios de construcción sostenible para la formulación de proyectos tipo, esta no determina todos los lineamientos de sostenibilidad a incluirse en los proyectos.

Actualmente existen 32 proyectos tipo establecidos en el Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES 3856 de 2016, estrategia de estandarización de proyectos 2016-2018, de los cuales 19 están asociados a la construcción de edificaciones en distintos usos. De estos, 16 corresponden a dotacionales (bibliotecas, escuelas de música, centros TIC, colegios, estaciones de bomberos, centros de salud, estaciones de carabineros, etc.) y los restantes 3 a residenciales (viviendas rurales, viviendas palafíticas y unidades sanitarias). De acuerdo con el Sistema de Gestión y Monitoreo a la Ejecución de Proyectos financiados con recursos del SGR (Gesproy), entre 2013 y 2015 se ejecutaron 184 proyectos de mejoramiento de vivienda con un total de 91.558 millones de pesos invertidos, correspondientes al 44 % del valor total de los proyectos del sector vivienda ejecutados por el SGR, los cuales no han sistematizado la inclusión de criterios de sostenibilidad.

El Documento CONPES 3700 DE 2011, estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia, así mismo el sello ambiental colombiano es una iniciativa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del 2016, incluyen criterios ambientales para diseño y construcción de edificaciones sostenibles para uso diferente a vivienda con la norma NTC 6112. Esta referencia es pertinente en la aplicabilidad de criterios sostenibles dentro del ciclo de vida de las edificaciones. El sello comprende desde el diseño, la construcción, el uso y el aprovechamiento de las edificaciones. A diferencia de la Resolución 0549 de 2015, este sello contempla criterios adicionales a los porcentajes de ahorro en agua y energía, y plantea lineamientos en temas de materiales de construcción, localización, comunidad y calidad del ambiente interior. Sin embargo, esta referencia es voluntaria, no aplica a vivienda ni edificaciones usadas y no tiene diferenciación entre usos ni áreas climáticas.

## Conclusiones

No existe una idea integral que estructuralmente desarrolle este derecho social, que es a la vez humano y fundamental, la exclusión, la miseria, la marginalidad, no son cosa de una sola acción específica. Cuando la Corte Constitucional afirma, mediante la Sentencia T-533 de 1992, que la pobreza atenta contra la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, se puede aseverar que existen medidas específicas, algunas se presentan como un logro o como avance, pero justamente la especificidad de ella demuestra la debilidad.

Hemos identificado sistemáticamente los contenidos del derecho fundamental a la vivienda digna, e identificamos los planes del gobierno que deben propender por su ejecución, de la evaluación, monitoreo e impacto de estas políticas dependerá el auténtico respeto por los derechos humanos. Sin adentrarnos en las falencias empíricas del programa, evidenciamos falta de coherencia en la concreción de los mandatos fundamentales, en particular desde el diseño de una auténtica política de vivienda sostenible y la implementación de los desarrollos tecnológicos, dos urgencias incuestionables en materia de las necesidades sociales.

Es inaceptable que con los profundos desarrollos de la ciencia aun realicemos viviendas con asbesto, malas bases, diseños ineficientes, son eficiencia energética y con ignorancia de la acción diferenciada entre ciudad y campo. El futuro de estos programas depende de una auténtica descentralización, transparencia de las finanzas y políticas diseñadas en razón de los derechos humanos.

## Referencias

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Arango, R. (2005). *El concepto de Derechos Sociales Fundamentales*. Bogotá: Editorial Legis.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf).
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 1992), *Ley por la cual se organiza el servicio público de la educación superior*. [Ley 30 de 1992]. DO: 40.700.
- Congreso de Colombia. (24 de septiembre de 1996). *Ley Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. [Ley 319 de 1996]. DO: 42.884.
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991), Artículo 67. [Capítulo 2]. 2da. Ed. Legis.
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991), Artículo 68. [Capítulo 2]. 2da. Ed. Legis.
- Ferrajoli, L. (2009). *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*. Madrid, España: Editorial Trotta.

Higuera Jiménez, D. M. (2010). Relectura estructural del bloque de constitucional en Colombia: elementos críticos para la aplicación del control de constitucionalidad. *Revista Principia Iuris*, vol 8 (15).

Higuera Jiménez, D. M. (2012). *Bloque de constitucionalidad en Colombia: jurisprudencia y doctrina*. En: Colombia. Editorial académica española ISBN: 978-3-659-03424-4 v. 500 págs. 164. 2012.

Higuera Jiménez, D. M. (2015-A). *Le contrôle de constitutionnalité en France et en Colombie*. En France. Editions Universitaires Européennes. ISBN: 978-3-8416-6469-3. V 500. P. 180. 2015.

Higuera Jiménez, D. M. (2015-B). *Protección de la dignidad humana: Control de Constitucionalidad e implementación de mecanismos internacionales* Editorial Ibáñez ISBN: 978-958-749-475-4 V. 1000. P. 202. 2015.

Higuera Jiménez, D. M. (2017). *Límites al poder de reforma, modificaciones y alteraciones a la Constitución*. Medellín. Opinión Jurídica 32.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF. Concepto 23563 de 2009.

Ministerio de Educación de Boyacá. (2017). Todos por un nuevo país. Recuperado de: <http://www.mineduccion.gov.co/portal/>.

Naciones Unidas. (2017). Recuperado de: <http://www.un.org/es/index.html>.

Organización de los Americanos. (22 de noviembre de 1969). Convención Americana de Derechos Humanos. Recuperado de: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm).

Organización de los Americanos. (30 de abril de 1948). Carta de la Organización de los Americanos. Recuperado de: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-41\\_carta\\_OEA.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp).

Rodríguez Recia, V. (2009). Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Guía modelo para su lectura y análisis. Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos. 1º Ed. San José, Costa Rica: Editorama S.A. Recuperado de: [https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1574/lectura\\_sentencias-corte-idh.pdf](https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1574/lectura_sentencias-corte-idh.pdf).

Rousseau, J. J. (2006). *El Contrato Social o el Derecho de Principio Político*. Buenos Aires. Argentina: Ed. Porrúa.

Sánchez, P. A. (2016). Las Políticas Públicas de Educación Superior en Colombia. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibáñez.

Secretaría de Educación de Boyacá. (2017). Educación para la creatividad y la vida. Recuperado de: <http://sedboyaca.gov.co/>.

UNICEF. (2017). Unicef para cada Niño. Recuperado de: <https://www.unicef.org/es>.

UNESCO. (2017). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Recuperado de: <https://es.unesco.org/>.

#### Jurisprudenciales

Corte Constitucional, Sentencia C-145/15 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

Corte Constitucional, Sentencia C - 619 del 08 de agosto de 2002.

Corte Constitucional, Sentencia C- 644 del 31 de agosto de 2011.

Corte Constitucional, Sentencia C-037/03. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional, Sentencia C-038/06 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional, Sentencia C-043 de 2004.

Corte Constitucional, Sentencia C-050 de 1997 M.P. Jorge Arango Mejía

Corte Constitucional, Sentencia C-087 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional, Sentencia C-1008/10. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia C-1003 de 2007

Corte Constitucional, Sentencia C-166 de 1995.

Corte Constitucional, Sentencia C-199/97 M.P. Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional, Sentencia C-285 de 2002.

Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1996

Corte Constitucional, Sentencia C-346 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional, Sentencia C-377 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía

Corte Constitucional, Sentencia C-606 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón

Corte Constitucional, Sentencia C-964/99 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional, Sentencia SU-360 de 1999.

Corte Constitucional, Sentencia T-408 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

Corte Constitucional, Sentencia T-508 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional, Sentencia T-551 de 1992.

Corte Constitucional, Sentencia. T- 288 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional, Sentencia T-395 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, Sentencia C- 644/11. M.P. Jorge Iván Palacio.