



Las políticas públicas de vivienda desde el ordenamiento territorial

Juan Gabriel Carmona Berrio

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico

Asesor

Mauricio Muñoz Zapata, Magíster (MSc) en Estudios Urbano Regionales

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Urbanístico
Medellín, Antioquia, Colombia
2022

Cita	(Carmona Berrio, J, 2022)
Referencia	Carmona Berrio, J., (2022). <i>Las políticas públicas de vivienda desde el ordenamiento territorial</i> [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte V.



Seleccione biblioteca, CRAI o centro de documentación UdeA (A-Z)

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes

Decano/Director: Jesús Francisco Vargas Bonilla

Jefe departamento: Ana Victoria Vásquez Cárdenas

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

Este artículo pretende identificar las políticas públicas orientadas al desarrollo de la vivienda desde el ordenamiento territorial en Colombia, en relación al mandato constitucional sobre la Vivienda Digna, artículo 51 de la Constitución Política de Colombia y como las entidades territoriales abordan políticas públicas asociadas a mitigar este fenómeno, Por esto, se realizará una revisión de normas asociadas en torno a las políticas de vivienda y como se conectan con los planes de ordenamiento territorial. Se concluye que, si bien el gobierno nacional establece estrategias para cerrar la brecha de la vivienda digna para la población colombiana, existen dos factores importantes que dificultan este propósito; estos son es la capacidad adquisitiva de la población, al igual que la transversalidad sobre las normas asociadas entre las entidades territoriales y el gobierno nacional.

Palabras clave: Acceso a la Vivienda. Ordenamiento territorial. Política pública. Plan de desarrollo. Vivienda digna.

Sumario Introducción 1. Vivienda digna, un derecho internacional 2. Políticas públicas de vivienda, historia contexto y normas asociadas 3. Herramientas de gestión territorial relacionadas a la vivienda. 4. Conclusión. 5. Referencias bibliográficas

Introducción

De acuerdo con el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia sobre la vivienda digna “El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social[...]” se pretende a que todos los colombianos tengan acceso a vivienda y que el Estado disponga de pautas asociadas para tal fin; sin embargo, está condicionado a la disponibilidad de recursos por parte del Estado, por otra parte se requieren “sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda” (Congreso de la República, 1991,P.N°21), se refiere a la formulación de políticas para facilitar el acceso a los sistemas financieros y acceder a la vivienda y las modalidades asociativas para materializar el desarrollo de los proyectos de vivienda.

Seguidamente en el artículo 288, se estableció que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial determinaría competencias entre la nación y las entidades territoriales para el ordenamiento de los territorios y en su artículo 313 numeral 7, les otorga autonomía a los Concejos Municipales para *“Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.”* (Congreso de la República, 1991, P.N°109) Por esto, se entiende que el Concejo es el órgano directo para regular, y dependiendo de los recursos de cada municipio, son autónomos para establecer sus políticas asociadas al derecho a la vivienda.

Se trata indirectamente de políticas públicas asociadas a la vivienda desde 1970 con el Plan Nacional de Desarrollo llamado las “cuatro estrategias”, que buscaba impulsar la economía por medio de la actividad constructora, involucrando directamente a la vivienda como resultado de desarrollo económicos del país. Pero en la crisis económica de 1990 este modelo económico es reformado. (F. Pinto, 2008, p.76)

Conjuntamente las normas puntuales en ordenamiento territorial se enmarcan en la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1997 donde se refieren generalmente a la gestión del suelo y los lineamientos para el desarrollo de Viviendas de Interés Social (VIS) y tímidamente el acceso a ellas. En la Ley 9ª, se proclama un avance porque se aborda el concepto de expropiación, favoreciendo la iniciativa. En el desarrollo de la Ley 388 del 1997 se determina la escalabilidad de mayor a menor jerarquía, entre la nación, el departamento, a nivel metropolitano y municipal, estableciendo las directrices y determinantes para el ordenamiento del territorio, específicamente en el artículo 8º “*Acción Urbanística*” numeral 7, se hace mención a “*calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social*”, Además los determinantes para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), tienden a flexibilizar normas urbanísticas, priorizar en tiempos de corto y mediano plazo y a anticipar el crecimiento del casco urbano y conjuntamente reservar suelos de parte de los municipios para el desarrollo de proyectos de viviendas VIS.

Al respecto, la temática de este artículo plantea, en primer lugar, indagar los conceptos claves en lo que se refiere a habitar dignamente, su relación con el derecho fundamental para todos los seres humanos y el estado respecto a las estrategias constitucionales que plantea para el cumplimiento en temas de vivienda y familiaridad con el ordenamiento territorial. En segundo lugar, se analiza la escalabilidad y concurrencia de las entidades territoriales en referencia a las herramientas de gestión del suelo y sus alcances en lo referente al derecho constitucional. Finalmente, en correspondencia con la normativa, se indaga la coherencia de las normas respecto al acceso de vivienda en la población específica, El estudio concluye con una serie de reflexiones sobre el control de las entidades territoriales respecto al cumplimiento de las viviendas de interés social en normas de ordenamiento territorial.

La información se recauda principalmente en leyes, textos, desarrollos normativos, estudios, documentos, sentencias y trabajos escritos en relación con el tema de las políticas públicas de vivienda en Colombia desde el ordenamiento territorial.

1. Vivienda digna, un derecho internacional

Según G. Bachellard (1957), en su libro *poética del espacio*, define “*la casa es nuestro rincón del mundo, se ha dicho con frecuencia; nuestro primer universo... el lugar de los sueños... de lo inmemorial y el recuerdo...*” p.28, ya que es un espacio que da sentido y moldea realidades, por su morfología, por los significados que se otorgan a los espacios que se habitan por medio de objetos y elementos, es el lugar donde conjugan personas y animales que hacen parte de nuestro diario vivir, donde concurren procesos personales. Sentir que se pertenece a un lugar y viceversa aporta tranquilidad a nuestras vidas, afirma estabilidad para el desarrollo previo social del ser humano.

La vivienda adecuada, es un concepto que cambia dependiendo de lo que consideren los núcleos sociales que es apropiado según su cultura, creencias culturales, permanencia en casa de cada individuo y sentido de pertenencia del hogar; por lo cual, se configuran múltiples formas de habitar y diversos significados de apropiación individual de los espacios que conforman la vivienda, aunque socialmente se pueda considerar que ciertas maneras de habitar vulneran componentes importantes para el buen vivir.

Consecutivamente, las condiciones geográficas, su morfología territorial, y las condiciones climáticas, son factores determinantes que inciden en la manera en la que sus pobladores habitan y se arraigan al territorio, vinculado con lo que socialmente se considera una vivienda adecuada, configurando formas de percibir la vivienda de manera individual e influyendo directamente en nuestras relaciones con las demás personas.

La vivienda como derecho, es reconocida en los Derechos Humanos Internacionales, como proporción de un nivel de vida adecuado inclusive para su grupo familiar, incluyendo sustento y siempre orientado a una mejora continua del nivel de vida, con derecho preferencial para las poblaciones altamente vulnerables, como lo son las mujeres, los niños, los pueblos indígenas, los trabajadores migrantes, sus familias y las personas con discapacidad, enfrentados a situaciones diferentes de vulnerabilidad de acuerdo a su condiciones.

La vivienda es más que cuatro paredes, un suelo y una cubierta, aunque se tengan conceptos y percepciones diferentes de la vivienda adecuada. El concepto está ampliamente madurado y define aspectos técnicos, jurídicos y sociales que reúnen todos los componentes de bienestar incorporados al concepto de vivienda digna, De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde se compilan siete elementos a tener en cuenta para que la vivienda sea considerada adecuada:



Gráfico recuperado de: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada>

Los siete elementos son los componentes primordiales que definen la vivienda digna, enfocados en priorizar a la población vulnerable al acceso a ella, compilados por una serie de tratados

internacionales de diferentes países del mundo. En primer lugar, se encuentra la seguridad en la tenencia, se relaciona a la garantía jurídica para los ocupantes del espacio habitado, protegiéndolos de hostigamientos y desalojos forzosos. En segundo lugar, se encuentra la disponibilidad de servicios, materiales instalaciones e infraestructura, el cual garantiza el agua potable, calefacción, cocción de alimentos y servicios de saneamiento básicos.

Seguidamente la asequibilidad, en la que determina que la vivienda es accesible financieramente, si el 30 % de los ingresos familiares se destinan para tal fin permitiendo el goce de las actividades básicas que permiten el desarrollo de los derechos humanos. En cuarto lugar, se encuentra la habitabilidad, está incorporada a la seguridad física de los materiales que componen la vivienda, de acuerdo con la durabilidad y buenas prácticas de construcción, que protejan a los ocupantes contra las inclemencias del clima y humedades.

Seguidamente la accesibilidad, que determina las condiciones óptimas de los materiales y el diseño, avalando el acceso a la población más vulnerable, específicamente las personas discapacitadas, vinculado con el tratado internacional de accesibilidad universal. En sexto lugar, la ubicación, es que la vivienda se situé garantizando el acceso a los servicios básicos del ser humano, como el empleo, salud, sistemas educativos, transporte, entre otros. Finalmente, la adecuación cultural se refiere a que la vivienda respete y acoja las identidades culturales de sus habitantes.

Dada las condiciones anteriores, la vivienda adecuada está ligada a uno de los derechos humanos básicos para el ser humano, el cumplimiento de este derecho está vinculado entre las obligaciones del Estado por protegerlo y promoverlo, con efectos inmediatos fundamentados en la no discriminación, aunque con el compromiso de que sea de manera gradual, según el recurso de cada país, con base en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las obligaciones del Estado están basadas en tres principios; *respetar, proteger y realizar*.

La obligación de respetar se basa según la ONU, en que *“los Estados deben abstenerse de efectuar desalojos forzosos y demoler viviendas; de denegar seguridad de tenencia a determinados grupos”*, buscando siempre el respeto por los seres humanos y sus necesidades básicas. Respecto a la protección menciona: *“los estados deben, por ejemplo, reglamentar los mercados de la vivienda y los arrendamientos de manera de promover y proteger el derecho”*; Es decir, el Estado actúa como regulador en cuanto a la producción de normas y mediador entre los actores involucrados en la gestión, producción y enajenación de la vivienda.

Respecto a la obligación de realizar, se menciona que: *“determine los recursos disponibles para lograr esos objetivos; describa el modo más económico de utilizarlos; exponga las responsabilidades y plazos para la aplicación de las medidas necesarias”*,(ONU, 2010.p.36) lo cual se refiere a reglamentar los instrumentos en todos los componentes para la producción de éstas, entre ellos los financieros, técnicos en cuanto los estándares de calidad y seguridad, las políticas de desarrollo y la intervención de los privados en la actividad de la producción de las viviendas.

La producción de VIS (Vivienda de Interés Social) en los gobiernos anteriores ha evidenciado múltiples problemas en cuanto a la linealidad de las entidades financieras, territoriales y los privados, afectando los usuarios finales, puesto que este tipo de proyectos se consideran una carga para los desarrolladores. Con respecto a que las entidades involucradas en la gestión deben tener concurrencia entre ellas, en cuanto a que toda la producción de normas tenga lógica entre sí y, al igual que los recursos financieros que se proyecten, al cumplimiento del fin específico que es la vivienda para la población más vulnerable.

Los siete elementos de la vivienda están asociados a la sostenibilidad de la vida de las personas; respecto al sexto elemento, habla de la ubicación de las viviendas, y está asociado a cubrir los

servicios básicos de la zona de influencia de la población, lo que comprende equipamientos básicos, y así evitar los desplazamientos de decenas de personas en horas pico.

2. Políticas públicas de vivienda, historia, contexto y normas asociadas

La importancia de establecer una regulación respecto al modo en que se habitaban las viviendas surge con los nuevos modelos de ocupación territorial según A. Salazar, en el libro en el Manual de Derecho Urbano (2019):

Las políticas de vivienda en Colombia tienen sus inicios hacia el año 1918, dada la necesidad de hacer frente a problemas de salubridad, tales como el hacinamiento crítico que se vivía en las ciudades por los llamados inquilinatos, aunado a la falta de saneamiento básico en los sectores rurales. Es así como, en la década de 1920-1930, el Estado invierte conformando instituciones que trabajen en el ámbito de vivienda rural (Banco Agrícola) y urbana (Banco Central Hipotecario y Instituto de Crédito Territorial) p.290

La necesidad de mejorar la salubridad funda un precedente para la regulación de una política que establezca las condiciones básicas para el habitar el territorio, del área urbana y rural de las viviendas. Posterior a la segunda guerra mundial en 1948, por primera vez, los países acordaron una lista rigurosa de derechos humanos inalienables, aprobando la Declaración Universal de Derechos Humanos (UDRH), por sus siglas en inglés. Y para el año 1966, la ONU celebraba el pacto internacional de Derechos económicos, sociales y culturales, donde se estableció el derecho a la vivienda adecuada, a la salubridad y al consentimiento libre, previo e informado a la ciudad y al desarrollo económico, entre otros, estableciendo un mandato internacional para el gobierno de Colombia.

Por otra parte, el cambio de régimen agudizó la violencia en el país, lo que estimuló el desplazamiento de la población rural hacia las ciudades colombianas, según: N. Ruiz (2008).

La migración de las décadas cincuenta y sesenta acrecentó el proceso de urbanización y contribuyó a expandir la frontera agrícola. La urbanización fue considerada una de las piedras angulares de la modernización. La misión Currie, organizada por el Banco Mundial, encabezada por el economista canadiense Lauchlin Currie, llegó al país para agilizar la necesaria transición hacia un país predominantemente capitalista, moderno y urbano (Kalmanovitz, 1985) p.101.

El proceso migratorio es una condición natural del ser humano, esta vez, motivadas por condiciones socio políticas del país, que fueron coyunturales para la modernización de las ciudades colombianas, el enfoque economista fue fundamental para el desarrollo de las ciudades, lo que suma razones a la necesidad inicial de establecer políticas asociadas a la vivienda, a esta razón se le suman otras más; según J. Rueda (1999). “La incipiente industrialización, el auge del comercio y los servicios, la presión demográfica en el campo y la violencia política configuraron las condiciones para esta acelerada reubicación de la población.” Estas razones llevaron al aumento demográfico en las ciudades principales ya que eran consideradas entornos más seguros para vivir y representaban mejores oportunidades de vida.

A raíz de múltiples necesidades de generar vivienda y la necesidad de impulsar económicamente el país, según L. Pinto (2008) en 1970 se estableció el modelo económico creado para promover la economía colombiana llamado (UPAC) Unidad de Poder Adquisitivo Constante, su nombre era motivado por el sistema de cobro para los créditos hipotecarios (Decretos 677, 678, 937, 1229 de 1972).

[...] con el cual se capta el ahorro privado para su inversión en la actividad constructora. Con lo dispuesto en ellas, se implanto en Colombia el modelo macroeconómico que adopta como sector líder a la actividad económica de la construcción, lo que convierte en un instrumento de impulso y contención del conjunto de las actividades económicas y en principal sector de la inversión de capital financiero, para su reproducción (Jaramillo, 1979:221)

El modelo fue pensado desde una perspectiva económica, y como tal las decisiones gubernamentales eran basadas desde ese enfoque, siendo un factor determinante para el acceso a la vivienda. Continuando con la idea de L. Pinto (2008) Antes del modelo económico del UPAC, la actividad constructora era de baja escala y existía una relación directa entre el comprador y el constructor, el país por esta época sufría índices variables de inflación, en los que determinar el precio final de venta era algo comprometedor para la rentabilidad de las operaciones, puesto que optaban por desarrollar y terminar los proyectos y después se enajenaban las unidades resultantes. Por medio del ICT (Instituto de Crédito Territorial) se impulsaron proyectos principalmente para la clase media en la zona urbana, pero con la reforma se priorizan proyectos para la población más vulnerable.

El UPAC cambio la forma de participación del Estado en los proyectos de viviendas de interés social, cediendo el desarrollo de estos a las cajas de compensación, a las OPV (Organización Popular de Vivienda) y a los constructores privados. L. Pinto (2008) afirma que los proyectos se limitaban a desarrollar espacialmente lo necesario, debido a que la oportunidad de rentabilidad para los desarrolladores era muy limitada, por diversos factores económicos, como el acceso al suelo para el desarrollo de los proyectos. (p.79)

Además, las ONG (Organización No Gubernamentales), podían ser participantes en los desarrollos de proyectos habitacionales, aunque la capacidad técnica y financiera era baja y no alcanzaban a cubrir la demanda al déficit habitacional en su momento, al igual que las administraciones municipales tenían la potestad, se enfrentaban débiles frente a un manejo administrativo y político. Por eso, esta política de vivienda presento muchos problemas de concurrencia entre las entidades involucradas, desencadenando una serie de problemas en cuanto a la falta de producción de vivienda, al respecto L. Pinto (2008) afirma que; debido a que las soluciones ofrecidas, eran

físicamente muy básicas, evidenciando problemas de segregación espacial, conflictos socio económicos, problemas en movilidad, entre otros. (p.76)

Según A. Salazar “El derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial, que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin” respecto a que la afinidad entre las políticas de vivienda y la financiación de ellas, son primordiales para el desarrollo de estas políticas y que la población más vulnerable pueda acceder a las viviendas, concretamente el enfoque de las políticas durante muchos años fue netamente económico. Según L. Pinto (2008)

En desarrollo de la idea, L. Pinto (2008) plantea que, para llevar a cabo las políticas de vivienda, fue fundamental que el gobierno estableciera lo siguiente:

El SFV (Subsidio Familiar de Vivienda) es el instrumento fundamental de la política, “apalancador” de los restantes recursos (ahorro y crédito) necesarios en el esquema de financiación definido en ella para la producción y adquisición de la vivienda de interés social (VIS).

En base a lo que expone el autor, el Gobierno definió los parámetros para el acceso a los subsidios, por medio del SFV (Subsidio Familiar de Vivienda) y estableció las condiciones técnicas de aplicabilidad para que las familias pudieran acceder a la vivienda, esta política presentó varios despropósitos y dejaba por fuera las familias de menos ingresos, lo que representaba un despropósito a las políticas de vivienda.

Este modelo sirvió de base durante varias décadas para el desarrollo de cientos de proyectos de VIS (Viviendas de Interés Social) en todo el territorio colombiano, con la “Política Urbana del Salto Social” lanzada en 1995 por el Gobierno Nacional según F. Arbouin (2012):

Buscó darle un giro de ciento ochenta grados al tema del desarrollo territorial. La visión de los municipios, en términos de dicha política, ya no debería seguir siendo la de permitir el crecimiento físico a través de la generación puntual de ofertas de vivienda de bajo costo

alejada de los centros urbanos y la de autorizar actuaciones urbanísticas aisladas en pequeños lotes o predios resultantes de la división predial incontrolada (p.18-19)

Lo que el gobierno buscaba con esta política era hacerle frente a la segregación espacial, derivada de las políticas de viviendas, y que los nuevos desarrollos habitacionales incorporan operaciones urbanas integrales, conformando ciudades compactas y accesibles para todos.

Con el colapso del UPAC, según L. Pinto (2008) el gobierno de Andrés Pastrana intervino los sistemas de crédito y la recuperación de cartera, ajustando el marco jurídico-financiero, mejorando las garantías al capital financiero y reduciendo los requerimientos técnicos a los proyectos. Esto ayudó a la recuperación económica del sector financiero, pero acrecentó los problemas de calidad de las viviendas, cabe aclarar que, con la intervención se estableció el UVR (Unidad de Valor Real) y al SFV (Subsidio Familiar de Vivienda), como los sistemas de crédito hipotecarios ahora vigentes.

Las Viviendas de Interés Social (VIS) tienen un precio limitado y regulado por la Ley 9ª de 1989, al igual que los metros cuadrados de las unidades y están regulados por el SFV. Las oportunidades de lucro se limitaban, sacrificando componentes del proyecto no determinantes, pero no menos importante, como el suelo, en cuanto a ubicación, rebajar la calidad de las unidades, entre otros, las viviendas siendo el espacio habitado de la población más vulnerable se orientaba más a ser un producto terminado, que propiamente una vivienda. L. Pinto (2008)

3. Herramientas de gestión territorial relacionadas a la vivienda

La relación entre políticas públicas de vivienda y la regulación del territorio, era algo necesario para el desarrollo territorial, puesto que el suelo es el insumo más importante para la producción de las viviendas, distinto de lo que venía ocurriendo con los desarrollos urbanísticos de las ciudades colombianas, en cuanto a que por varias décadas se concluyeron de manera aislada, limitando el acceso de servicios, equipamientos y transporte, por tanto, según P. Arboleda (2018):

Para la década de los 80 era imperioso generar un cambio en el rol desempeñado por el Estado en cuanto a la regulación del suelo y a la adopción de instrumentos legales que le permitieran el desarrollo armónico del territorio a partir de la planificación de mediano y de largo plazo, y el control sobre las actuaciones adelantadas por los particulares.p.16.

Corroborando la intervención del Estado para establecer las condiciones en cuanto a la producción de normas que unifiquen los diversos elementos que componen el territorio.

Esto se evidenciaba en la alta especulación del suelo por parte de los tenedores de grandes porciones de tierra, y con la Ley 9ª de 1989¹ según P. Arboleda indica que: “es un gran aporte al contemplar obligaciones para los propietarios del suelo y diferenciar el derecho de propiedad y el derecho a construir” p.20, puesto que los propietarios de los predios asumen hasta ahora que, el ser propietario de un predio le da facultad de construir, desconociendo la función social y ecológica de la propiedad, establecida en el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, “cuando el Estado requiera predios para ejecutar proyectos de interés público, se pueden declarar de utilidad pública

¹ Como antecedentes de la Ley 9 se tiene la Ley 88 de 1947 “Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio”, la cual exigió a los mayores a 200.000 pesos para levantar un plano regulador que permita la planeación de las futuras urbanizaciones y la localización de equipamientos y espacios colectivos y la Ley 61 de 1978 “Ley Orgánica de Desarrollo Urbano”, que incluyó un conjunto de normas generales que permitan orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades”.

o interés social”, se refiere a que los predios tienen cargas para su desarrollo sin desconocer el derecho a la propiedad privada.

De igual manera la Ley 9 de 1989, ofrece un conjunto de herramientas jurídicas para la gestión de los suelos y la adquisición de estos por parte del Estado, ya sea para obras públicas o de interés social, en lo que concierne a las Viviendas de Interés Social (VIS), se enmarcan en el valor de adquisición máximo en la fecha que se escritura el bien inmueble, así pues estableciendo las condiciones regulatorias del mercado, a favor de la población, según Ley 9ª de 1989, Artículo 44 define las VIS de la siguiente manera:

Entiéndase por viviendas de interés social todas aquellas soluciones de vivienda cuyo precio de adquisición o adjudicación sea o haya sido, en la fecha de su adquisición, inferior o igual a 100, 120 y 130 salarios mínimos mensuales legales (s.m.m.l.)

Con el desarrollo de la Ley 388 del 1997, se incluyen cambios importantes en la gestión de los suelos para desarrollos habitacionales, de manera que incluye el mandato de la Ley 152 de 1994, (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), en donde se indicaba sobre la obligación que tienen los municipios de gestionar su ordenamiento territorial², ya que para el año 2000 debían tener un instrumento de planificación territorial para acceder a recursos presupuestales importantes otorgados por el Gobierno en diferentes ámbitos socioeconómicos.

² El artículo 9º de la Ley 388 de 1997 y el artículo 5º del Decreto 879 de 1998 y compilado en artículo 2.2.2.1.2.1 del Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”. La Ley establece tres tipos de POT: “a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes; b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes”. Colombia, Congreso de la República, Ley 388 de 1997.

En el desarrollo de la Ley 388 de 1997, refuerza la idea de la intervención del Estado puesto que afirma que si los suelos son declarados de utilidad pública, como lo menciona en su artículo 58, “*desarrollo de proyectos de vivienda de interés social*”, en el cual específicamente el literal “i) *Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades*” en el cual le da la autonomía al Estado de utilizar esta herramienta para la reserva de suelos destinados a Viviendas de Interés Social, captando la plusvalía a favor del Estado para disminuir costos en la producción de viviendas.

En la Ley 9 de 1989, enmarcaba la VIS (Vivienda de Interés Social) por el precio de adquisición, posteriormente en Artículo 91 de la Ley 388 de 1997, incluye nuevos conceptos definiendo así:

Se entiende 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 los cuales se tiene en cuenta los diversos factores que influyen para que la población pueda acceder a la vivienda, y que las normas de mayor jerarquía puedan tener cambios sustanciales, sin que sea de obligatorio cumplimiento para el Gobierno, sin embargo, el precio de adquisición definido en la Ley 9 de 1989, continua vigente, con un ajuste en el valor por medio del Decreto 46 del 2020.

La implementación de la Ley 9 de 1989 llamada “Ley de Reforma Urbana” y la Ley 388 de 1997, “Ley de Desarrollo Territorial” según P. Arboleda, sobre:

“La planificación urbana y con ella la ordenación del territorio desde un sentido normativo, ha presentado un importante desarrollo en el país, lo cual ha servido para dotar a los municipios, como entes a los que les asiste la competencia en este asunto, de las

herramientas normativas que les permitan la consolidación de un modelo de ocupación ideal.” P. 10

La planificación territorial es algo muy complejo, que requiere la concurrencia de varios sectores y diversas disciplinas, en las que se abarquen la mayor cantidad de problemáticas; con el conjunto de herramientas que ofrecen la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997 los municipios disponen de bases sólidas para gestionar su territorio.

Seguidamente la Ley menciona en toda su extensión el desarrollo de las entidades territoriales, para la planificación del territorio y en el caso de que haya cabida la conformación de áreas metropolitanas, en las que se encargaran de orientar la actualización del ordenamiento territorial Metropolitano cumpliendo con las directrices nacionales, metropolitanas, aunque conservando la autonomía que tiene cada municipio para su ordenamiento territorial, en temas de infraestructuras, servicios públicos, protección ambiental y vivienda.

A modo ilustrativo se mencionara un tema local, en el Acuerdo Metropolitano N° 13, del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en donde se incluyen directrices mencionadas en el párrafo anterior, enfocadas al desarrollo sostenible habitacional, basados en tres criterios lo constructivo, en su entorno y la capacidad de carga territorial, y trae consigo los instrumentos para la reserva de suelos para el desarrollo de VIS y VIP (Vivienda de Interés Prioritario), al igual que la conservación de modos de vida rural de las viviendas existentes, y la preservación de las zonas de protección, y la prestación de apoyo técnico para los procesos de autoconstrucción, todo esto por medio del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) y Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT).

No obstante, según C. Acosta (2019), “la regulación urbanística, en especial de uso y aprovechamiento del suelo, reduce la libertad constructiva y esto, por definición económica, incrementa los costos de la producción habitacional”, por un lado condiciona el valor de los suelos,

acorde con lo que se pueda edificar, y por otro lado los ingresos de un alto porcentaje de la población colombiana es de ingreso informal o de manera formal pero con recursos limitados, es por esto que hablar de la regulación del suelo, puede ser excluyente, y generar más desarrollos inconclusos en las ciudades colombianas, aunque los desarrollos inconclusos hacen parte de las políticas de vivienda, es algo de lo que no hablaremos en este artículo.

En desarrollo de la idea C. Acosta (2019) plantea “la intervención regulatoria adecuada es una herramienta fundamental para enfrentar los problemas habitacionales” Puesto que el Estado debe intervenir en la formulación de políticas tendientes a generar suelos, como mejoramiento de las condiciones de oferta de la vivienda social, “En general, deben ser gestionadas por los municipios, dado su vínculo con los mercados de tierra y todas, sin excepción, requieren de gestión pública para alcanzar resultados” (p.362). Es por tanto, deber del Estado intervenir en la formulación de las políticas; para atender la demanda y los fenómenos habitacionales que vulneran el derecho a la vivienda de la población colombiana.

Conclusiones

En el desarrollo de este artículo se abordó la vivienda como eje articulador de un derecho humano internacional, por medio del cual se definen una serie de condiciones para garantizar una vivienda adecuada, se exponen las razones determinantes de nivel socioeconómicos y políticos del país, que llevaron a consolidar este derecho en la jurisprudencia, se evidencia que desde la Constitución Política de Colombia establece garantías para la población más vulnerable, y que para llevar a cabo las políticas habitacionales es necesario, articular políticas financieras y de desarrollo territorial.

La formulación de políticas habitacionales se pensaron desde el ámbito económico y eran ejecutadas de tal manera, por lo que inicialmente era utilizado como herramienta financiera para impulsar la economía del país, presento problemas en la calidad de las viviendas que ofertaban y despropósitos en el acceso de viviendas para la población específica, puesto que los más desfavorecidos no tenían garantías económicas que le permitieran acceder a ese derecho, sin embargo la formula financiera posibilita el acceso de vivienda a la población

Finalmente se mencionaron contrariedades de ordenamiento del territorio derivados de las políticas habitacionales, reflejando una serie de problemas que afectaban el bienestar de los usuarios de los proyectos, motivaciones por las cuales era necesario una norma de regulación del territorio, por tal motivo el desarrollo de la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 del 1997, fue más que necesario para ajustar las normas tendientes al desarrollo de viviendas. Por otro lado, se constató que llevar a cabo la implementación de las normas es algo complejo para los particulares o privados, por las creencias culturales, puesto que los predios tienen obligaciones al desarrollarse y una función social y ecológica para la propiedad, sin embargo, son necesarias para el desarrollo de nuestro territorio.

Partiendo de lo expuesto, se concluye que el desarrollo de las políticas y desaciertos en el desarrollo de proyectos habitacionales, han sentado un precedente para la formulación de políticas financieras y el desarrollo progresivo de normas tendientes al ordenamiento territorial, ya que para llevar a

cabo las políticas habitacionales es necesario que desde la formulación tengan coherencia entre ellas para que se puedan cumplir con las políticas públicas habitacionales.

Por lo tanto, desde el ordenamiento territorial existen herramientas jurídicas importantes referentes a la gestión del suelo para proyectos de interés social, favoreciendo las políticas habitacionales de VIS (Vivienda de Interés Social), aunque no es de estricto cumplimiento para el Estado, la responsabilidad recae en los municipios, sujeto a la disponibilidad de recursos y la obligación del desarrollo de VIS (Vivienda de Interés Social), desde el ordenamiento territorial por parte de los desarrolladores inmobiliarios, y por otra parte la concurrencia entre las entidades es vital entre las escalas del poder para llevar a cabo dichas políticas hasta los municipios más pequeños de Colombia.

Referencias Bibliográficas

- Arboleda, P. (2017). Instrumentos de gestión del suelo en los procesos de renovación urbana en Colombia a partir de la Ley 388 de 1997, Recuperado de: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12442/PaulaCristina_ArboledaJimenez_2018.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Arbouin-Gómez, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Vniversitas*, (124), 17-42. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602012000100002
- Área Metropolitana Valle de Aburra (27 de julio de 2012). Acuerdo Metropolitano N° 13. Por medio del cual se adoptan los objetivos y las estrategias que complementan y desarrollan las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial contenidas en el Capítulo 4 del Título IV del Acuerdo Metropolitano 15 de 2006-; se adopta el Plan Estratégico Metropolitano de Vivienda y Hábitat con Perspectiva Ambiental, y se crea el Concejo

Asesor Metropolitano de Vivienda y Hábitat. Recuperado de:
<https://www.metropol.gov.co/acuerdosmetropolitanos/2012/ACUERDO%2013.pdf>

Banco de la Republica Colombia, Unidad de Valor Real, Recuperado de:
[https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/unidad-valor-real-uvr#:~:text=La%20unidad%20de%20valor%20real,precios%20al%20consumidor%20\(IPC\).](https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/unidad-valor-real-uvr#:~:text=La%20unidad%20de%20valor%20real,precios%20al%20consumidor%20(IPC).)

Banguero, H. (1985). El proceso migratorio en Colombia determinantes y consecuencias. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/5391>

Bonet, J., Pérez G., Chiriví E., (2016). *Informalidad Laboral y en las vivienda: primeros indicios para las principales ciudades colombianas*, Recuperado de:
https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_241.pdf

Congreso de la República de Colombia (11 de enero de 1989). Ley 9. “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones” Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>

Congreso de la República de Colombia (15 de enero de 1991). Ley 3. “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1164>

Congreso de la República de Colombia (15 de julio de 1994). Ley 152. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>

Congreso de la República de Colombia (18 de julio de 1997). Ley 388. Diario Oficial N°43.091 Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Congreso de la República de Colombia (13 de mayo de 1998). Decreto 879. “por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y los planes de ordenamiento territorial” Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1369#1>

Congreso de la República de Colombia (28 de junio de 2011). Ley 1454. Por la cual se dictan normas organizadas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones
Recuperado de:

www.sdp.gov.co/sites/default/files/ley_1454_de_ordenamiento_territorial.pdf

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 51, Art.313. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Espinosa, J. (2012) Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica (Vol.1). Flacso – Sede Ecuador.(Construcción social de hábitat: reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia) 75-94. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/gthi1.pdf>

Fique, L. (2008). La política pública de vivienda en Colombia-Conflicto de Objetivos (Revista Bitácora Urbano Territorial), 13 (2), 73-89. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/748/74811925006.pdf>

García, J., Acosta, C., Salazar. A. (2019). *Manual de Derecho Urbano*. Recuperado de: https://books.google.com.co/books/about/Manual_de_derecho_urbano.html?id=p67RDwAAQBAJ&printsec=frontcover&source=kp_read_button&hl=es-419&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (13 de noviembre de 2019) Decreto 2058. Por el cual se adiciona el capítulo 9 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con el subsidio familiar de vivienda en modalidad de adquisición en el marco del Programa "Semillero de Propietarios -Ahorradores", y se dictan otras disposiciones.
Recuperado de: <https://minvivienda.gov.co/normativa/decreto-2058-2019#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20adiciona,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.>

Organización de las Naciones Unidas. Siete elementos de una vivienda adecuada Recuperado de: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada>

Organización de las Naciones Unidas (Abril de 2010). El derecho a una vivienda adecuada Folleto informativo N° 21 / Rev.1 Recuperado de: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_s_p.pdf

Pérez, M. (2010). El ordenamiento territorial en Colombia a través del tiempo (Revista Perspectiva Geográfica) 143-156. Recuperado de: <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/1736>

Rueda Plata, J. O. (1999). El campo y la ciudad: Colombia, de país rural a país urbano. *Revista Credencial Historia*, 119, 1-4. Recuperado de: <https://www.webcolegios.com/file/273cbf.pdf>

Ruiz, N. Y. R. (2008). Las particularidades del proceso urbanizador en Colombia. *Revista Bitácora urbano territorial*, 12(1), 91-104. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/748/74811916006.pdf>