

| | |
|---|--------------------------------|
| No. Radicado Envió: | Fecha: Octubre de 2.019 |
| NOMBRE DEL PROYECTO: FORMULACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS DE LA POLITICA PÚBLICA DE VIVIENDA Y HABITAT. | |
| DEPENDENCIA QUE ORIGINA EL PROYECTO: SECRETARIA DE VIVIENDA SOCIAL | |

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables concejales, en esta oportunidad someto a consideración y estudio de la honorable corporación el proyecto de acuerdo por el cual se adopta la política pública de vivienda y hábitat para el Municipio de Pereira, como instrumento que incorpora las acciones del Gobierno Municipal y los objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos relacionados con la vivienda y el hábitat.

1) COHERENCIA DEL PROYECTO DE ACUERDO CON EL PLAN DE DESARROLLO:

El Plan de desarrollo “Pereira Capital del Eje”, en el Eje hábitat, ambiente y territorio, ha contemplado dentro de sus metas y líneas de acción, la formulación de la política pública de vivienda y hábitat del Municipio Pereira (Ver tabla No. 1):

Eje estratégico Hábitat, ambiente y territorio, metas de impacto

| Descripción de la meta de producto | Valor línea base (2015) | Tipo de meta (incremento, mantenimiento, reducción) | Valor esperado meta de producto | | | | |
|--|--|---|---------------------------------|-------|-------|-------|-----------|
| | | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Acumulado |
| Reducción en un 51.16% del déficit de vivienda VIS y VIP | Déficit de vivienda: 9.771 viviendas. 7.639 viviendas urbanas, 2.132 viviendas en suelo rural Fuente: Diagnóstico POT | R | 12.79 | 12.79 | 12.79 | 12.79 | 51.16 |
| Aprobación y Reglamentación de la Política pública de Hábitat | 0 | I | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Aumentar el porcentaje de Pereiranos que va a parques | 27% | I | 27% | 28% | 28% | 29% | 30% |
| Mejoramiento de la cualificación del índice de gestión ambiental Municipal respecto a la última medición realizada en 2010 | BAJO | I | BAJO | MEDIO | MEDIO | MEDIO | MEDIO |
| % de Incremento de los suelos bajo alguna figura de protección en el municipio | 47 | I | 0 | 1 | 2 | 2 | 52 |

Fuente: Plan de Desarrollo Pereira, Capital del Ejes - Tabla 137, Eje estratégico, ambiente y territorio. Metas de impacto, Pagina 384

En este contexto, el Plan de desarrollo 2016 – 2019, Pereira Capital el Eje, ha considerado que el “hábitat es un concepto holístico que incluye todas las condiciones para el desarrollo de la vida del ser humano, tanto tangibles como intangibles; hábitat es un espacio físico, denominado territorio, en donde el ser humano establece su morada, y con el cual se empieza a relacionar a través del paso del tiempo. Es la permanencia en el territorio la que le permite estrechar los vínculos sociales, a través de las continuas interacciones tangibles e intangibles es

como se permite la adaptación del ser humano al territorio y viceversa. Así, el hábitat supera la dimensión físico territorial, e involucra la dimensión social, económica y cultural y es una construcción colectiva y multidimensional.

Siendo un concepto tan amplio, existen algunos elementos prioritarios que hacen parte del hábitat: vivienda, infraestructura y acceso universal a empleo y servicios básicos, como agua, energía y saneamiento.

La vivienda es parte constitutiva del hábitat y ha sido reconocida por la ONU como un derecho humano y en la Constitución colombiana como un derecho fundamental (Art. 51 C.P.)

La vivienda es uno de los principales elementos para la construcción de hábitat, tal vez el primero en requerirse, pero debe ser materializado en la búsqueda de un hábitat adecuado.

Estos elementos esenciales van en busca de una vivienda material e inmaterial, en el cual se establecen criterios predominantemente sociales, es decir, en el cual la vivienda como objeto material es realmente importante, pero que sobre esto se encuentra el interés por el componente inmaterial que constituye la vivienda. La vivienda, además de ser el espacio físico constituido por la materialidad del albergue o protección física, es también el entorno que la conecta con el resto de la ciudad, así una vivienda propiamente dicha es aquella que permite la vida adecuada de las personas que en ella residen, por tanto, incluyen tanto el interior como el exterior inmediato”.

2) **MARCO TEORICO O REFERENTES HISTORICOS:**

Los antecedentes de la vivienda en Colombia pueden decirse que son antiguos, sin embargo han evolucionado en la medida que el territorio ha generado políticas, podría decirse que el país ha tenido una política de vivienda en la medida en que desarrolló instrumentos para el acceso a la vivienda en criterios de financiación, no queriendo decir que con ello se desarrolló de manera integral.

Efectivamente la evolución de los antecedentes ha estado enmarcados en la normatividad que ha tenido un nivel de desarrollo, de acuerdo a las necesidades de la sociedad colombiana, generando institucionalidad alrededor de la vivienda como: el ICT Instituto de Crédito Territorial (principio de los años 30s), posteriormente la política de vivienda en los años 70s se sustentó en la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda y teniendo como principal instrumento de financiación el UPAC. Después de más de 50 años el Instituto de Crédito Territorial desaparece para darle paso al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe).

Con la desaparición del UPAC, el gobierno nacional creó la Unidad de Valor Real (UVR), el ahorro para el fomento de la construcción (AFC) todos estos instrumentos han dado lugar a una dinámica de la vivienda, entendiendo como concepto principal la calidad de vida de las personas.

Sin duda estos resultados generaron la mayor dinámica de la construcción de vivienda urbana en el país, mitigando el déficit de vivienda.

2.1. Antecedentes Municipio de Pereira

En el caso particular de Pereira y como se presenta en el documento técnico del Plan de desarrollo “Pereira Capital del Eje”, en el Eje hábitat, ambiente y territorio, se ilustra lo siguiente como antecedente:

“En el año 2012, la Secretaría de Gestión Inmobiliaria, en conjunto con el Centro de estudios de la construcción y desarrollo urbano y regional (CENAC), elaboró el Diagnóstico de las necesidades de vivienda y de los atributos del hábitat de los hogares de Pereira, diagnóstico que sirvió de base para la formulación de los Lineamientos para la política de hábitat del Municipio de Pereira, elaborado por el Instituto de estudios urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, en el año 2013.”

Las principales conclusiones de este diagnóstico se enmarcan en lo siguiente:

1. Deben revisarse y actualizarse el lineamiento de Gestión del Ordenamiento Territorial, los objetivos y estrategias. desde las orientaciones del Plan de Ordenamiento Territorial.
2. Desde la normatividad existen cambios desde lo local que requieren ser incorporados, incluyendo la conformación de la mesa territorial de acompañamiento social, hasta internacionales como lo son los objetivos de desarrollo sostenibles desde los cuales han sido formulados los actuales planes de desarrollo departamental y municipal.
3. Incorporar al análisis temas de financiación del hábitat, desde lo proyectado en el plan de desarrollo “Por una Pereira Mejor”, y el análisis sobre instrumentos de financiación para fomentar
4. Incorporar en la revisión los instrumentos para el mejoramiento de las condiciones del hábitat (paquetes de obras de valorización, inversión de plusvalías, fondo de áreas de cesión, incentivos a la conservación patrimonial y ambiental, etc).
5. El documento concluye que se debe organizar administrativamente las secretarías y entes descentralizados que tienen que ver con manejo y gestión del hábitat, en el sentido que se encontró duplicidad de acciones.

En el 2014 como resultado de los estudios preliminares dentro del Contrato Interadministrativo N° 2576 con el Instituto de Estudios urbanos de la Universidad Nacional para la formulación de la política de hábitat en materia de formulación de la política pública adelantado por la secretaria de gestión inmobiliaria, se observa la necesidad de reorganizar la institucionalidad desde el proceso de modernización que venía adelantando la Administración Municipal.

2.1.1 La política de hábitat en el Plan de desarrollo, “Por una Pereira Mejor”

El Plan de desarrollo de la anterior vigencia, “Por una Pereira Mejor”, permite concluir que las apuestas de fortalecimiento institucional se constituyeron en objetivos y metas centrales del mismo. Por otra parte, los retos en materia de desarrollo del territorio, desarrollo urbano y vivienda son claros y muy explícitos.

- **Subprograma 2. Hábitat para todos:** Mediante el desarrollo de este subprograma se promovió el acceso a la vivienda, dignificando a quienes la habitan, dentro de un contexto de hábitat sustentable que garantice los derechos a la población más vulnerable de forma efectiva. Por ello desde la vigencia anterior se propuso la formulación de la Política pública del hábitat y la promoción de la oferta del suelo urbanizado.
- En gestión para el cumplimiento de las metas propuestas, se logró definir por parte de la secretaría de gestión inmobiliaria, la necesidad del fortalecimiento institucional.

2.1.2. Anterior Plan de Ordenamiento Territorial, desde los objetivos y estrategias acordes.

El examen al anterior Plan de Ordenamiento Territorial -POT (Acuerdo 18 de 2000, modificado parcialmente por el Acuerdo 23 de 2006) identifica como uno de los objetivos territoriales, *Garantizar el desarrollo territorial del municipio de una forma equilibrada y ambientalmente sostenible, reduciendo los desequilibrios territoriales y mitigando los impactos ambientales*, siendo su estrategias para lograr un desarrollo sostenible, en pro de Mitigar los impactos ambientales de la urbanización, orientando el crecimiento urbano hacia los suelos de mayor aptitud urbanística con base en el plan maestro de alcantarillado.

2.1.3. Hábitat en el contexto metropolitano y regional.

Es de anotar lo contenido en el expediente Metropolitano de ordenamiento territorial (AMCO; 2015). El Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) es definido como el instrumento que viabiliza los hechos metropolitanos del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM), dichos hechos definidos por la ley art. 10 (Ley 1625, 2013) como aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales,

políticos o administrativos, afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana, en su dinámica territorial-espacial, y por lo tanto busca que se incorporen como mínimo las siguientes temáticas dentro de la gestión metropolitana:

- Ciudad y entorno.
- Suelo programado.
- Hábitat y vivienda.
- Riesgo y cambio climático.
- Movilidad.
- Mercado de suelo.
- Territorio y sociedad

Lo anterior implica que siendo el hábitat y la vivienda un hecho metropolitano, debería este estar en la planificación bajo la tutela del Área Metropolitana Centro Occidente - AMCO- y no observándose estrictamente desde el municipio de Pereira, pero que a razón propia de la jurisdicción del municipio se definirá para el mismo, conteniendo las consideraciones metropolitanas y regionales que le permitan una articulación efectiva.

3) **SITUACION ACTUAL:**

1. **Concepto de Hábitat**

Se entiende por hábitat el “lugar donde viven individuos o grupos humanos” (ONU); es decir, es el espacio físico donde los seres humanos vivimos, en el cual se establecen relaciones con el territorio a través de un elemento de protección física (incluyendo la vivienda), de igual manera, se generan relaciones intangibles como de seguridad y confianza, donde como personas individuales recibimos y damos para la construcción de la cultura y la sociedad.

El hábitat es el lugar en el que se construye y se define la territorialidad de una cultura, la espacialidad de una sociedad y de una civilización, donde se constituyen los sujetos sociales que diseñan el espacio geográfico apropiándose, habitándolo con sus significaciones y prácticas, con sus sentidos y sensibilidades, con sus gustos y goces (Leff) - LEFF, Enrique, Op. Cit.

La vivienda ha sido, ciertamente, uno de los núcleos frente al cual se presenta mayor confusión con respecto del hábitat. Se consideraba casi connatural que la vivienda se interpretase como hábitat, sin entrar a dudar de ello. Buena parte de la larga trayectoria de los estudios y políticas urbanas desde mediados del siglo pasado (período de visibilización y de crecimiento de la investigación urbana) se ha centrado esencialmente sobre el problema de la planificación urbana y de la

vivienda lo cual se nombró por Naciones Unidas desde fines de los 70, en Vancouver, como hábitat.

En el caso colombiano, “hay un retorno que nos remontaría a mediados del siglo pasado, en varios sentidos: a) resurge con fuerza la planeación física, asociada ahora a lo estratégico, lo competitivo y al denominado urbanismo social, retornando el propósito ordenador de la espacialidad física (siendo muy visible en nuestra ciudad) y activando la tensión entre vivienda-espacio público representativo, y b) la política de vivienda se convierte en instrumento esencial de activación de la economía, desde un mercado ramplón para el cual la condición del habitar se limita, cada vez más, al resguardo mínimo del cuerpo; y desde la homogeneización en las formas de producción de la vivienda, entregando el proceso y sus beneficios a los propietarios del suelo y al sector financiero e inmobiliario, debilitando la gestión social de la vivienda y la participación comunitaria”.

La vivienda, como compendio esencial para la construcción del hábitat debe de contener como elementos fundamentales: la seguridad jurídica de tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, la asequibilidad, la habitabilidad y la adecuación cultural; dichos elementos hacen de la vivienda un bien material importante, que contiene elementos inmateriales que la constituyen en un hogar para los individuos.

Además de ser la vivienda un espacio físico constituido, es también el entorno que conecta a los individuos con el resto de su entorno ya sea rural o urbano, así una vivienda permite la vida adecuada de las personas que en ella residen, por tanto, incluye tanto interior como al exterior inmediato.

Las características propias de la vivienda están dadas por el concepto de habitabilidad, que se define como la condición satisfactoria en calidad material, ambiental y cultural del espacio habitado por las personas; dicho de esta forma (Saldarriaga A), esquematiza la calidad de la vivienda en términos de habitabilidad.

2. Evolución del concepto hábitat

Para entender el alcance de la política de hábitat es indispensable dar una mirada a las teorías respecto al hábitat y su evolución.

2.1 Derecho a la vivienda

En la Declaración de Vancouver 1976 (también conocida como Hábitat I), la Organización de las Naciones Unidas –ONU-, se pronunció sobre el Derecho a la Vivienda, efectivamente las discusiones conceptuales acerca de la complejidad de

los espacios urbanos llevaron a contemplar que la garantía de un techo no era suficiente para asegurar círculos de desarrollo sostenible por lo cual se proclamó:

“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...”

En este sentido, la concepción del derecho a la vivienda digna en asentamientos humanos sostenibles engloba elementos como la localización y las condiciones del entorno, la tenencia de la vivienda, la infraestructura de los servicios públicos y las condiciones de transporte y movilidad.

En este contexto, debe entenderse la vivienda más allá de su dimensión física y ubicarla como un punto de referencia simbólico para existencial de la sociedad, en la que aquellos que la componen encuentran un espacio para desenvolverse cultural, social, política y económicamente. De esa manera la vivienda genera una interconexión entre la vida privada y la vida pública, complejizando las relaciones y la constitución de los diferentes sectores sociales.

La multidimensionalidad del derecho a la vivienda se ha enmarcado como un derecho que debe ser asociado a los derechos fundamentales. Es por ello que varios instrumentos internacionales han hecho referencia a la necesidad de que se garantice el derecho a la vivienda, para que simultáneamente se garantice una vida y saludable. A continuación, se mencionan dichos instrumentos.

La organización para las Naciones Unidas, en el artículo 10 de la Parte II de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social : “La garantía del derecho al trabajo en todas las categorías y el desarrollo de todos a establecer sindicatos y asociaciones de trabajadores y a negociar en forma colectiva; el fomento al pleno empleo productivo, la eliminación del subempleo, el establecimiento de condiciones de trabajo justas y favorables para todos, inclusive el mejoramiento de la salud y de las condiciones de seguridad en el trabajo; la garantía de una remuneración justa por los servicios prestados sin discriminación alguna, así como el establecimiento de un salario mínimo suficiente para asegurar condiciones de vida decorosa; (...)”

El artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo: “Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizar 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 (...)”.

El artículo 11- 1 del El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - DESC: “Los Estados Partes 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(...).”.

El artículo 27.3 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño: “Los Estados 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”.

El artículo 14.4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: “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 (...)”.

Dentro de las declaraciones internacionales seguramente la más notable es la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, el comité definió el concepto de vivienda adecuada en el cual se recalca el hecho de que la vivienda sobrepasa las dimensiones físicas y contempla el entorno como un elemento complementario.

“(...) el derecho a la vivienda no se debe interpretar en sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte (...)”

Una de las bondades de la Observación del comité radica en lo que ha concebido como adecuación de la vivienda, como se muestra a continuación.

“(...) el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda se pueden considerar que constituyen una “vivienda adecuada” a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta en cualquier contexto determinado”

Para garantizar que la vivienda tenga todas las condiciones necesarias para que sea digna y adecuada el comité también planteo los siguientes parámetros que deben cumplirse:

“Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.”

“Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.”

“Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes debería crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.”

“Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.”

“Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.”

“Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.”

“Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por qué se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.”

2.2 Vivienda Digna

Sobre este concepto es importante traer a colación diferentes pronunciamientos tanto de la Corte Constitucional, como del Consejo de Estado, mediante los cuales estos altos tribunales realizan importantes precisiones y desarrollan el alcance del derecho fundamental a la vivienda digna en nuestro país. Es así como a través de la Sentencia T 149 -2017 La Corte Constitucional estableció lo siguiente:

“(…) Según el artículo 51 de la Constitución Política todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. Por tanto, es responsabilidad del Estado establecer

las condiciones para la efectividad del derecho y, en esa medida, debe promover planes de vivienda de interés social y una política pública dirigida a la creación de formas asociativas de ejecución de programas para el efecto y de sistemas de financiación a largo plazo adecuados para permitir la materialización de este derecho.

A partir de la sentencia C-936 de 2003, la Corte Constitucional reconoce que el artículo 51 de la Carta Política si bien establece la existencia del derecho a la vivienda digna y fija algunos deberes estatales en relación con este, no comprende los elementos que permitieran caracterizar de forma completa su contenido. Por tal razón, la Corte en la precitada decisión de constitucionalidad recurre al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, precepto a partir del cual reconoce el derecho a una vivienda adecuada, cuyo contenido a su vez ha sido desarrollado por la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Este último instrumento internacional se ha convertido en un referente interpretativo para dilucidar el contenido del derecho a la vivienda digna, pues describe siete condiciones que configuran el derecho a la vivienda adecuada, a saber: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.

Conforme a lo expuesto, se comprende que el contenido y entendimiento del derecho a la vivienda digna no se agota únicamente con la posibilidad de adquirir un inmueble de habitación, sino que es necesario que se trate de un lugar adecuado para que las personas y sus familias puedan desarrollarse en condiciones de dignidad.

Respecto de la condición de habitabilidad, en la Observación General 4º del Comité de DESC indicó que “una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”.

En igual sentido la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T 583-2013, sobre este concepto señaló lo siguiente:

“(…) Resulta pertinente recordar que la vigencia del derecho a la vivienda digna dentro del ordenamiento interno no sólo obedece a su consagración en el artículo 51 de la Constitución pues también está estipulado en instrumentos jurídicos internacionales que reconocen los derechos humanos, prevalecientes en el orden interno al estar ratificados por el Estado colombiano, de acuerdo con el artículo 93 ibídem, además de otra amplia gama de enfoques internacionales, comentados por ejemplo en el fallo T-908 de noviembre 7 de 2012, con ponencia de quien ahora desempeña igual labor.

Tratándose de la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna, para la Corte es indiscutible su carácter subjetivo, fundamental y exigible, por cuanto en el ordenamiento colombiano no solo es derecho fundamental aquél expresamente reseñado como tal en la carta política, sino también aquellos que puedan adscribirse a normas constitucionales en las que se valoran bienes jurídicos cardinales, como elementos merecedores de protección especial.

Incuestionablemente, la vivienda digna constituye elemento de trascendental magnitud para la materialización y efectividad de la dignidad humana, a la cual le es inmanente. Carecer las personas de un lugar decoroso de habitación, les impide sobrellevar la pervivencia con intimidad, autoestima, conformación familiar y protección, además de conllevar adicionales riesgos contra la salud a consecuencia de la intemperie.

De esa manera, a fuer de ser derecho social, económico y cultural de máxima dimensión, por sí mismo y por su inescindible interrelación con la dignidad humana, la Corte ha reconocido reiteradamente a la vivienda digna su connatural nivel de derecho fundamental, frente al cual el Estado tiene el deber de fijar las condiciones necesarias para hacerlo real y efectivo, sin distinción, con tres campos específicos de regulación, en torno a la realización de planes de vivienda de interés social; el establecimiento de sistemas adecuados de financiación a largo plazo; y las formas asociativas de ejecución de programas.

Alcance del derecho fundamental a la vivienda digna

Al referirse al alcance del derecho fundamental a la vivienda digna, se debe resaltar que, la Corte, a través de sentencia C-936 de 2003, advirtió que a pesar de que se consagró la existencia de esta garantía y se establecieron ciertas obligaciones por parte del Estado al respecto, lo cierto es que el artículo 51 de la Constitución no señaló los criterios que permitieran identificar, de manera completa, su contenido.

En consecuencia, la jurisprudencia constitucional se ha remitido al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual en su artículo 11 reconoció el derecho a tener una vivienda adecuada, y el que, a su vez, ha sido desarrollado por la Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

El citado instrumento, ha sido reconocido también como un referente en la interpretación del contenido del derecho fundamental a la vivienda, en la medida en que dispone que dicha garantía se aplica para todos, indistintamente de que se trate de personas o familias e independientemente de su edad, sexo o situación económica, es decir, sin sujeción a cualquier tipo de discriminación. En igual forma, establece que este derecho no debe ser interpretado de una manera

restrictiva, la cual lo limite simplemente a contar con un techo por encima de la cabeza, sino que este debe implicar el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

En ese sentido, señala que lo anterior se justifica, dada la relación de este derecho con otros derechos humanos como la vida digna y, por otro lado, en que lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto no se debe entender como vivienda en sentido estricto, sino como vivienda adecuada, lo que significa que el lugar que se considere como tal, debe contar con una seguridad y una infraestructura básica adecuadas, entre otros muchos elementos, todos ellos acompañados del calificativo “adecuados”.

Bajo ese orden, la Observación advirtió que, a la luz de lo antes mencionado, el concepto de adecuación cobra gran importancia en relación con el derecho a la vivienda, pues sirve como parámetro para determinar los factores que se deben tener en cuenta al momento de considerar una vivienda como adecuada o no, conforme con lo señalado por el Pacto. Así, los aspectos que según este instrumento se deben identificar para que se configure la garantía a una vivienda digna y adecuada son, a saber: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.

En relación con los elementos de habitabilidad y asequibilidad, el mencionado instrumento se refiere al primero en los siguientes términos: “Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes (...)”

En cuanto al elemento de asequibilidad, sostiene que “La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos (...)”

Por su parte, la Corte también ha sido clara en establecer que la materialización del derecho fundamental a la vivienda digna, no implica únicamente la posibilidad de adquirir un inmueble para su habitación, sino, a su vez, que dicho acceso sea real y estable en el sentido de que el bien otorgado permita su goce efectivo y se

constituya en un lugar adecuado para que una persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad.

Por ende, es claro que, a la luz de los instrumentos internacionales, de los cuales Colombia hace parte, y de la jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental a la vivienda digna cuenta con una interpretación amplia, que incluye el concepto de vivienda adecuada; lo que significa que no se concreta con la entrega de un inmueble, sino que este debe ser adecuado para la habitación de quien tiene el derecho, permitiendo su goce real y efectivo para que en él se pueda vivir de manera digna.

A través de la sentencia T 433- 2016, la corte Constitucional además de abordar el derecho fundamental a una vivienda digna, define el tema de los subsidios de vivienda familiar como un mecanismo para el logro progresivo de la efectividad del derecho a contar con una vivienda digna, de la siguiente manera:

“(…) La Corte, al abordar el tema del régimen general de los subsidios de vivienda, ha manifestado que se trata de un medio que permite al Estado lograr que las personas de escasos recursos cuenten con la posibilidad de adquirir un lugar de habitación, en el cual puedan desarrollar su proyecto de vida en condiciones dignas. Esta política, consiste en un aporte, en especie o en dinero, entregado por una sola vez al beneficiario a cargo del Estado para, de esta manera, dar aplicación a lo establecido en el artículo 51 de la Constitución.

De conformidad con lo señalado en el ordenamiento jurídico al respecto, una de las maneras de llevar a cabo la implementación de proyectos de subsidios de vivienda es a través de las Cajas de Compensación Familiar. Dichas entidades administran los recursos parafiscales, ejerciendo una función administrativa dirigida a la ejecución de políticas públicas con el fin de lograr el acceso de los ciudadanos de escasos recursos a una vivienda digna, lo que genera en los beneficiarios una expectativa legítima de poder materializar este derecho.

En ese sentido, es pertinente mencionar que el actuar de las entidades que ejercen este tipo de funciones, debe sujetarse a los principios constitucionales entre ellos el de buena fe, el cual se concreta en la exigibilidad del principio de la confianza legítima y el principio del respeto por el acto propio que “conjuntamente, previenen a los operadores jurídicos de contravenir sus actuaciones precedentes y de defraudar las expectativas que generan en los demás, a la vez que compelen a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de las situaciones que objetivamente permitan esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”.

El respeto por el acto propio implica básicamente que debe existir una coherencia en las actuaciones desarrolladas por los operadores jurídicos a lo largo del tiempo

y que toda actuación que, a pesar de ser lícita, resulte contradictoria con la conducta originalmente delegada por el sujeto no puede ser aceptada. Por su parte, la confianza legítima busca proteger aquellas razones objetivas de las que goza el interesado que le permiten inferir la consolidación de un derecho aún no adquirido. Así, no es de recibo que las autoridades desconozcan de manera intempestiva esta confianza que con su conducta habían producido en la persona, máxime, cuando puede conllevar la afectación de derechos fundamentales.

No obstante, como se trata de derechos no adquiridos, las autoridades se encuentran facultadas para emplear conductas que puedan modificar las expectativas de los interesados. Sin embargo, dichas medidas no pueden presentarse de manera repentina o sorpresiva, pues en virtud de la buena fe, se debe permitir un periodo de transición para que el interesado se ajuste a esa nueva situación.

Ahora bien, retornando al tema referente a la administración de los recursos parafiscales a cargo de las Cajas de Compensación Familiar, destinados a otorgar subsidios de vivienda, se entiende que dicha labor implica también que, una vez expire la vigencia de los subsidios otorgados y estos no se hayan legalizado, la entidad tiene la obligación de trasladar los dineros a patrimonios autónomos constituidos por el Gobierno Nacional para tal fin. Luego, lo que se persigue es la protección de los recursos dirigidos a la adquisición de vivienda digna por parte de personas de escasos medios económicos.

Sin embargo, esta no es la única finalidad para la cual se establece tal garantía legal, pues, en efecto, también pretende salvaguardar el derecho que tiene todo colombiano de contar con un sitio de habitación que le permita desarrollar su proyecto de vida en condiciones dignas. Debido a ello, en ciertos casos, el hecho de aplicar lo establecido en el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012 y en los artículos 58 y 59 del Decreto 2190 de 2009, puede resultar desproporcionado y sus consecuencias contrarias a lo consagrado en la Constitución.

En ese sentido, la protección de dichos recursos se puede alcanzar a través de distintas medidas que no vulneren los derechos fundamentales de los beneficiarios, como, por ejemplo, la constitución de pólizas de seguro que permitan cubrir las contingencias generadas por la falta de legalización de los subsidios por circunstancias ajenas a la voluntad de los beneficiarios.

Así las cosas, antes de aplicar la legislación al respecto, se debe analizar cada caso concreto para verificar que no se afecten derechos fundamentales de los beneficiarios, generando consecuencias desproporcionadas para ellos. Lo anterior, dado que es posible que no solo se esté vulnerando el derecho a la vivienda digna, sino también el derecho fundamental al mínimo vital, derechos fundamentales de los niños, así como el derecho a la vida en condiciones dignas. En ese sentido, lo principal en cada asunto es velar por el cumplimiento del

objetivo fijado por los programas de subsidio de vivienda familiar, para así desarrollar los fines del Estado Social de Derecho a su cabalidad, específicamente, lo establecido en el artículo 51 de la Constitución que interesa a la causa (...).”.

Respecto al Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, la Corte Constitucional en esta Sentencia realiza las siguientes precisiones:

“(…) Con el fin de que las entidades que intervienen en los procesos de aplicación de los subsidios familiares de vivienda, no actúen de forma inconexa, por todos los perjuicios que ello podría generar a los beneficiarios, el Legislador Colombiano creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Este sistema es, en realidad, un mecanismo permanente de coordinación entre todas las entidades con funciones de financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas, de tal naturaleza. Así mismo, este se instituyó para que tales entidades, actuando bajo una misma directriz, logaran 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.

En razón de lo expuesto, la Sala estima pertinente realizar una sucinta descripción del proceso de postulación, asignación, desembolso y legalización del subsidio familiar de vivienda de interés social. Así, el Decreto 2190 de 2009, por el cual se reglamenta el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, establece que el hogar que pretenda ser beneficiario de dicho subsidio debe, en primer lugar, postularse ante las entidades otorgantes, quienes, a su vez, calificarán y seleccionarán a las familias dependiendo de sus condiciones socioeconómicas, para después asignarles los mencionados recursos. Dichas entidades son el Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA- quien podrá asignar los subsidios con cargo a los recursos del presupuesto nacional y, las Cajas de Compensación Familiar con cargo a las contribuciones parafiscales que administran.

Aunque una de las principales funciones del Fondo Nacional de Vivienda, según el Decreto Ley 555 de 2000, es otorgar los subsidios de vivienda, esta entidad, además, debe hacer un seguimiento financiero y físico permanente de los mismos, así como de la política de vivienda en general, a través del sistema de información respectivo.

Ahora, teniendo en cuenta que mientras se surten todas las etapas del proceso hasta la legalización del subsidio es posible que el mismo pierda vigencia, por situaciones como retrasos o dificultades a nivel técnico, financiero o jurídico, es que el artículo 51 del Decreto 2190 de 2009 prevé que cuando se trate de subsidios con cargo al presupuesto nacional, como los otorgados por Fonvivienda, el plazo para el vencimiento de los mismos puede ser prorrogado mediante resolución expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, siempre que

exista disponibilidad de recursos y se dé cumplimiento a las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Finalmente, vista la participación de las entidades otorgantes del subsidio, de los oferentes de las soluciones de vivienda, de las entidades fiduciarias, de las aseguradoras y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, también cabe destacar la especial importancia que reviste la participación de los entes territoriales en estos procesos. De acuerdo con el artículo 10 del Decreto 2190 de 2009, tanto las alcaldías municipales y distritales, como las gobernaciones y las áreas metropolitanas, en su condición de instancias responsables de la ejecución de la política pública en materia de vivienda y desarrollo urbano en su territorio, según la Constitución Política y las Leyes 136 de 1994 y 1537 de 2012, podrán participar en la estructuración y ejecución de los programas de vivienda de interés social de los cuales hagan parte los hogares beneficiarios de subsidios otorgados por el Gobierno Nacional.

En ese orden de ideas, resulta de vital importancia la acción coordinada de las entidades involucradas en los procesos de postulación, asignación, desembolso y legalización de los subsidios de vivienda de interés social, toda vez que cualquier dificultad que se presente en una de las etapas puede ocasionar consecuencias gravísimas para la siguiente como quiera que todas se encuentran conectadas y que cada una es resultado de la anterior. Así pues, es apenas razonable que los beneficiarios de un subsidio de esta naturaleza estén protegidos contra todos aquellos obstáculos administrativos que puedan implicar una amenaza contra la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, en virtud de las responsabilidades conjuntas de quienes conforman el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

Justamente, frente a este tipo de situaciones en las que por causa del incumplimiento por parte de las entidades involucradas en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social se ve truncada la entrega material de la vivienda al beneficiario del subsidio o la legalización del mismo, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que tales cargas, que a su vez implican más tiempo de espera o mayor inversión de recursos, no deben ser asumidas por la persona titular del subsidio. En distintas oportunidades, esta Corporación se ha pronunciado frente a este tipo de casos y lo ha hecho en el sentido mencionado como, por ejemplo, las sentencias T-472 de 2010, T-573 de 2010, T-088 de 2011 y T-886 de 2014.

A partir de la precedente ilustración, se observa que en este tipo de situaciones, la jurisprudencia constitucional ha sido clara y unánime en afirmar que el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna de personas beneficiadas con subsidios de vivienda, no puede verse comprometido ante el incumplimiento contractual de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social en un proyecto determinado, ni tampoco, dichos beneficiarios deben

asumir las cargas temporales o económicas que se deriven de la ocurrencia de dificultades técnicas, jurídicas o financieras en la ejecución de los planes de vivienda. Con fundamento en ello, las distintas Salas de Revisión que se han ocupado del tema, han coincidido en manifestar que la forma adecuada de resolver este tipo de conflictos, cuyas consecuencias las termina por soportar quien no tiene injerencia alguna en decisiones administrativas, es ordenando a las entidades territoriales y/o a las empresas constructoras que hagan la entrega de las soluciones habitacionales de interés social en un plazo razonable de tiempo para detener las violaciones de las que han sido partícipes (...).

Por otra parte, el Consejo de Estado en la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B a través del pronunciamiento 23001-23-33-000-2015-00436-01(AC), del veinticinco (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016), respecto del Derecho Fundamental a la Vivienda Digna, estableció lo siguiente:

“(...) El derecho a la vivienda digna se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Carta Política y en el artículo 11, párrafo 1º, del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)7, bajo la denominación de derecho a la vivienda adecuada. Si bien los calificativos de digna y adecuada no son sinónimos y por lo tanto, podrían hacer referencia a contenidos distintos del derecho, en materia de derechos humanos prima la interpretación más favorable al ser humano (principio pro hómine) por lo que los estándares deben ser entendidos de forma incluyente y las eventuales contradicciones entre órdenes normativos solucionadas hacia las interpretaciones más favorables para la persona. Ahora bien, el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental por su inescindible relación con la dignidad humana, en tanto el disfrute de mínimos materiales es un presupuesto para el ejercicio adecuado de las libertades y de los derechos de participación del ciudadano. No cabe duda que la existencia de un lugar de habitación en condiciones “dignas” y “adecuadas” es un presupuesto para la satisfacción de las necesidades básicas y el ejercicio de los derechos de toda persona.

Del subsidio de vivienda para la población menos favorecida. Por medio de la Ley 3ª de 1991 se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. La referida norma en su artículo 1º señaló que: “(...) Artículo 1º. Créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés social, 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 (...). En atención a los principios rectores del Sistema de Nacional de Vivienda de Interés Social se estableció la posibilidad de otorgar a los asociados un aporte

estatal en dinero o en especie [subsidio de vivienda], por una sola vez y sin cargo de restitución, con el objeto de facilitar la solución de vivienda familiar, siempre y cuando se cumplan algunas condiciones establecidas en la Ley. La cuantía de dicho concepto será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 3ª de 1991, podrán ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares de quienes se postulen para recibir el subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma. Ahora bien, en atención al objeto de la litis, es preciso señalar que según lo dispuesto en el Título 3° del Decreto 2190 de 12 de junio de 2009, se encuentra desarrollado el acápite del acceso al subsidio familiar de vivienda; dentro de dicho trámite se dispuso que la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda debía verificar la información suministrada por los postulantes¹⁰ para así efectuar la calificación y asignación de subsidios. Para tal efecto, el artículo 49 de la señalada norma dispuso lo siguiente: “(...) Artículo 49. Procedimiento general de asignación de subsidios. Surtido el proceso de calificación de las postulaciones aceptables y configurados los listados de que trata el artículo 45 de este decreto, la entidad otorgante del caso efectuará la asignación de los subsidios, mediante la aplicación de los recursos disponibles a los postulantes que les corresponda, de acuerdo con el orden secuencial de las listas de postulantes calificados. La asignación incluirá las postulaciones correspondientes a las mejores calificaciones, hasta completar el total de los recursos disponibles para cada entidad otorgante, sin perjuicio, en el caso de las Cajas de Compensación Familiar, de lo establecido en el artículo 72 del presente decreto. (...)”. Quiere decir lo anterior que las entidades públicas o privadas que hayan participado en los concursos de esfuerzo de planes de soluciones de vivienda, debían clasificar y asignar los subsidios a los hogares que presentaran sus postulaciones. Para una mejor ejecución de la anterior política pública, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 555 de 10 de marzo de 2003, creó el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, el cual tiene a su cargo dirigir y ejecutar las políticas para la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población menos favorecida mediante la asignación de subsidios de vivienda de interés social. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9° del artículo 3° del Decreto 555 de 2003, corresponde al Fondo Nacional de Vivienda, asignar subsidios familiares de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normativa vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional. En ese escenario, las políticas señaladas por el Gobierno Nacional propenden, entre otros aspectos, por la obtención de viviendas para todos los asociados en condiciones de habitabilidad y seguridad, razón por la que el Subsidio Familiar de Vivienda se constituye en uno de los instrumentos que facilita la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social, orientado a la población colombiana especialmente a aquella con menores ingresos y mayores condiciones de vulnerabilidad. En ese sentido, los Ministerios de Vivienda, Ciudad

y Territorio y de Agricultura y Desarrollo Rural ordenaron a las entidades territoriales a diseñar instrumentos de planeación y de ordenamiento territorial para ofrecer soluciones de vivienda a la población más vulnerable. Lo anterior, tuvo como consecuencia la expedición de la Ley 1537 de 2012 "(...) por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones (...)", cuyo objeto es definir mecanismos que permitan, a través del trabajo conjunto entre los sectores público y privado, cumplir con las metas en materia de vivienda de interés social prioritario y reducir el déficit habitacional en beneficio de la población más vulnerable; sin perjuicio de que sigan rigiendo los demás programas de atención en vivienda que se han implementado. Al tenor de lo establecido en el artículo 12 ibídem, el subsidio en especie para población vulnerable beneficia, de forma preferente, entre otros sectores, a la población que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema (...)".

2.3 Hábitat y derecho a la ciudad

Al principio de la disertación acerca del derecho a la vivienda se habló de las razones por las que era necesario proponer un concepto de hábitat humano que contemplara la complejidad de las relaciones humanas. El derecho a la vivienda digna fue la primera aproximación a la idoneidad del concepto de asentamientos humanos en pro del desarrollo sostenible. Sin embargo, se han planteado perspectivas que invocan mayor universalidad en sus definiciones.

En la década de los 70, al mismo tiempo que se hablaba del derecho a la vivienda digna, se comenzó a pensar que el tema de los asentamientos humanos debía avanzar. En 1972 durante la conferencia sobre medio ambiente humano en Estocolmo, se trataron los temas de medio ambiente y asentamientos humanos en conjunto. Fue desde esa época que el concepto de hábitat empezó a tener relevancia.

Sin embargo, el concepto de hábitat humano no es estático; dicho concepto no ha encontrado una definición totalmente uniforme debido a que su carácter social lo lleva a darse en función del momento histórico, el modelo económico dominante, las concepciones sobre el desarrollo y el rol del medio ambiente. Aun así, las Naciones Unidas aseguran que una de la manera de entender el hábitat es como una concentración de personas en un espacio físico (ciudades o espacios rurales). El termino hábitat, tomado del ámbito especializado de la ecología, debe entenderse a partir de los elementos que lo componen desde dicho ámbito. Tales elementos son: la especie, el medio físico en el que desarrolla su vida y la manera en la que se propia del medio en el que vive. A partir de los años 30 las ciencias sociales y humanas introdujeron al estudio de la sociedad el término hábitat, dándole un carácter humano.

No obstante, no sería sino hasta 1968 con las consideraciones del sociólogo Henri Lefebvre que el tema de hábitat tomaría relevancia en la economía del desarrollo. En particular, Lefebvre introdujo la primera aproximación en su libro El derecho a la ciudad, término al que el mismo se refirió como el derecho de acceder a todo lo que participa de la calidad de la vida urbana y también derecho a cambiar la ciudad según las necesidades y los deseos de la mayoría de la gente, y no según los intereses de una minoría.

Para Lefebvre define, el derecho a la ciudad como: darle cabida al sentido de lo colectivo, estableciendo una política de vida digna para todos y haciendo de la ciudad el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva.

La segunda conferencia de la Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Hábitat II), realizada en Estambul en el año de 1996, introdujo un cambio en muchas de las formas de gestión de los territorios. El énfasis en la gestión y eficiencia de los gobiernos públicos y al desarrollo económico y social de las comunidades, resaltándose como parte fundamental de la configuración de los espacios territoriales, los procesos de participación ciudadana introducidos anteriormente en la discusión por Lefebvre.

Todas estas conclusiones permiten ultimar que en lo que tiene que ver con hábitat en la actualidad la vida privada se desarrolla alrededor del espacio público. Allí los colectivos dentro del conjunto de la sociedad ejercen su ciudadanía siendo partícipes de los proyectos políticos y discutiendo sus propuestas acerca de los mecanismos de consolidación de las instituciones políticas. Son estos espacios en los que se permite la generación y transformación de corrientes culturales. Este espacio permite el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos y, por ende, el desarrollo de sus capacidades (las mismas necesidades necesarias para expansión de las libertades, según la noción de desarrollo de Sen).

Retomando los planteamiento de Hábitat II “Hoy en día las propuestas de sostenibilidad urbana reclaman no sólo la satisfacción de necesidades de vivienda, acceso a servicios básicos y una salubridad mínima del hábitat, sino que argumentan que en el medio ambiente está la clave para entender -y solucionar- los problemas de la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la violencia y la vulnerabilidad para que en las ciudades haya “dignidad y buena salud, seguridad, felicidad y esperanza”. Es por esto que en lo que refiere al término global de hábitat no debe separarse lo físico de las representaciones imaginarias y simbólicas, que aluden tanto a lo más próximo, como lo es la casa, hasta lo más lejano, como lo es el entorno.

El derecho a la ciudad se constituye entonces como la expresión contemporánea del hábitat. Es dentro del marco del derecho a la ciudad que hoy se proponen modelos de desarrollo sostenible con el fin de garantizar calidad de vida integral.

Dicho derecho a la ciudad está constituido por características específicas como lo son:

- La existencia de un espacio público y garantías de acceso al mismo.
- Un desarrollo urbano sostenible y equitativo; es decir, capaz de preservar favorablemente las condiciones del medio ambiente.
- Que contenga mecanismos para la promoción de la buena convivencia y garantice la seguridad de los habitantes del espacio urbano.
- Que permita que los ciudadanos se asocien libremente y que existan mecanismos de participación política individual y colectivamente.
- Que la información para el público esté siempre disponible y sea totalmente transparente.
- Que haya posibilidades de acceso al trabajo y que todos los ciudadanos tengan un respaldo económico.

Siendo estas las características más globales, la complejidad de lo que implica el derecho a la ciudad puede ser abordada en lo específico si se da una mirada a los temas más importantes. La siguiente gráfica presenta una aproximación a las características de una política de hábitat desde el derecho a la ciudad.

Finalmente, es importante anotar que, a diferencia de los desarrollos en la mayoría de campos teóricos de las ciencias sociales, la evolución del concepto de hábitat, en términos generales, no es el resultado de una invalidación de conceptos previos, sino que se trata de una superposición de nuevas ideas a conceptos que aún son válidos. Es así que no puede entenderse el derecho a la vivienda digna sin reconocer el derecho a un techo, así como no puede entenderse el derecho a la ciudad sin reconocer el derecho a una vivienda digna.

Se continúa alimentando con criterios bajo los cuales se define y plantea la política pública de hábitat y vivienda, partiendo esencialmente del diagnóstico municipal realizado a los equipamientos colectivo, espacio público, vivienda y patrimonio, contenidos en el plan de ordenamiento territorial POT, aprobado mediante el acuerdo 035 de 2016, entendiendo que en materia de política pública y normatividad para el hábitat no se han presentado avances significativos desde la formulación del POT.

Dentro del diagnóstico presentado en el POT, se encuentra en materia de vivienda la siguiente valoración, refiriéndose al decreto 551 mediante el cual se decretó la “Política Integral de Vivienda de Interés Social en el Municipio de Pereira”:

Es entonces una visión sesgada de lo que debe ser en realidad una política integral de vivienda o política de hábitat, lo que genera una fractura entre las disposiciones legales que puede implementar la administración municipal y lo que realmente requiere la sociedad que habita el territorio, ya que no se piensa

localmente sino de forma genérica a partir de las consideraciones de carácter nacional, lo que limita el entendimiento particular, ya que las acciones que se pueden realizar son las mismas de cualquier lugar del territorio nacional.” (POT, 2016)

La anterior apreciación obliga entonces al reconocimiento del territorio como sujeto de acción, cuyo fin último es la supremacía del ser humano que lo habita. La correcta y articulada gestión del territorio nos permite reforzar los aciertos y diezmar los desaciertos de las políticas implementadas reconocidas en el POT, resumidas para este documento, así:

- Las políticas de vivienda desarrolladas hasta el día de hoy se han concentrado principalmente en promover la propiedad de casas nuevas
- La reducción de la calidad espacial en la vivienda, en el entorno y en la urbanización
- No existe control sobre los precios del suelo y de los insumos para la construcción de vivienda social

4) **FUNDAMENTACIÓN DE ORDEN LEGAL:**

La Constitución Política de Colombia de 1991 en el artículo 51 reconoce para los colombianos el derecho a una vivienda digna y pone sobre el Estado, el deber de velar porque se den las condiciones necesarias de acceso a la misma. A continuación, un aparte del artículo.

“Todos los colombianos tienen derecho a una 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”.

Adicionalmente, el artículo 64 determina la obligación del Estado para garantizar el acceso progresivo a la propiedad por parte de los trabajadores agrarios y a la vivienda:

“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”.

Sin embargo, el derecho a la vivienda no forma parte del grupo de derechos que la Constitución incluyó como fundamentales sino de los denominados derechos de

segunda generación, también llamados derechos económicos, sociales y culturales. Por tal motivo, la Corte Constitucional ha señalado que “puede hacer parte de los derechos fundamentales si está en conexidad con otros derechos fundamentales y si en él confluyen los principios de la buena fe, la igualdad y la confianza legítima (Sentencia T-617/95 de la Honorable Corte Constitucional)”

4.1. Normatividad Nacional como Fuente de Financiación

La normatividad de la vivienda en Colombia, data de los años 70 en su desarrollo, surgimiento y aplicación del instrumento de financiación hipotecario de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) – (Fase uno)

Una segunda fase dada por la constitución de 1991 donde la vivienda adquirió una categoría de derecho. Entre 1991-1997 el país y sus regiones experimentó una expansión de la construcción de vivienda apalancada en el financiamiento del UPAC, sin embargo en 1994 el gobierno (Gaviria 1990-1994), tomó la decisión de atar el UPAC a la tasa de interés bancaria (política monetaria) de tal manera que al subir el valor del dinero en el tiempo (tasa de interés) como se presentó en el año 1998-1999, el valor de la cuota de vivienda de los hogares se volvió “impagable” es decir se presentó una insolvencia económica pagar la deuda hipotecaria por parte de los hogares, que consiste en la pérdida de valor económico de inmueble generado por la desconfianza en el sistema, esto significó el fin del sistema de financiación UPAC en el país.

Una tercera etapa del desarrollo de política de vivienda corresponde a la primera generación de planes de ordenamiento territorial (POT) Ley 388/1997, sin duda este instrumento de planificación de los territorios ha generado mejores prácticas en la ordenación del territorio donde la vivienda y sus soportes estructurales “servicios públicos” juegan un papel clave en el desarrollo social, económico y ambiental territorial.

Los Planes de Ordenamiento Territorial constituyen un enfoque de mediano plazo, frente a la corriente tradicional de planeación de corto plazo “planes de desarrollo de gobierno”, precisamente este hecho entre los planes de desarrollo de gobierno y los POT, generan distorsiones (política, económica y ambiental), precisamente por eso son llamados de primera generación.

De todas maneras, los POT han permitido el desarrollo de programas de vivienda de gran envergadura, como política de desarrollo y derechos de los ciudadanos de más bajos recursos.

Precisamente la Ley 1537 de 2012 creó el programa de gratuidad en vivienda y desarrolló el segmento de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) de unidades habitacionales como un segmento requerido para los hogares de menor capacidad

de pago. De esta forma la política de vivienda reconocía que los estándares de vivienda social de Colombia eran muy elevados para permitir la adquisición a hogares pobres, pero que este cambio junto con el apoyo del SFV facilitaba el acceso a vivienda. Esta ley fue implementada bajo el decreto 0428 de 2015, se implementa el programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social “Mi Casa Ya”.

La política de vivienda 2010 – 2014 se planteaba la meta de la iniciación de un millón de viviendas, en donde 650.000 corresponderían a vivienda de interés social – VIS dado que se encontraba fundamentada en un instrumento de subsidio familiar de vivienda, el cual se constituye en la principal fuente de recursos de un hogar de bajos ingresos para la adquisición de una solución de vivienda.

El instrumento del momento de cobertura condicionada a la tasa de interés impulso el cumplimiento “éxito” de dicha meta, especialmente en las viviendas financiadas con recursos propios y crédito, lo anterior dado que se disminuida la cuota por millón del crédito hipotecario permitiendo incrementar la capacidad crediticia de los usuarios y/o del hogar beneficiario.

Que la medida tuviera éxito es indiscutible y más cuando su impacto en el sector fue positivo, reflejándose en diferentes indicadores analizados en dicha política; sin embargo, dado el carácter transitorio y anticíclico de la medida su continuidad genero incertidumbre al momento de adquirir una vivienda entre los compradores y constructores.

La Política Nacional de Vivienda que se encuentra vigente se sustenta en el subsidio familiar de vivienda, el subsidio familiar de vivienda en especie – SFVE, el fortalecimiento del sistema de financiación de vivienda a largo plazo, las garantías para hogares informales, la devolución del IVA a los constructores, leasing habitacional, leasing habitacional articulado con el subsidio familiar de vivienda (SFV) y las cuentas AFC.

4.2. Conpes, Decretos y Leyes Nacionales

A manera de resumen, la evolución de la política de vivienda en Colombia desde la oferta se puede observar en el siguiente diagrama.

Tabla 1 Enfoque y evolución de la Política de Vivienda en Colombia

| Oferta pública | Subsidio Familia de Vivienda SFV | | SFV/Oferata | |
|---|---|--|---|--|
| Enfoque oferta | Enfoque de demanda | Continúa enfoque D/da | Se complementa enfoque de D/da con Oferta | Continuación de intervenciones en oferta y demanda |
| Instituto de Crédito Territorial ICT y Banco Central Hipotecario BCH | Se crea el INURBE y el Subsidio Familiar de Vivienda | La política hace énfasis en SFV de adquisición de vivienda nueva | En 2008 surgen subsidios de oferta para promover suelo para VIP | Desde 2009 se combina subsidios de cuota inicial con subsidios de tasa de interés de CH. La política es exitosa. |
| El Estado es promotor y constructor de viviendas y otorga créditos hipotecarios | La política hace énfasis en SFV de Mejoramiento | Surge la Vivienda VIP (P<\$USD\$17.500) | Por el lado de la D/da, introducen más elementos de mercado | Política dirigida hacia hogares en extrema pobreza – Vivienda gratuita y mayor promoción y generación de VIP |
| Las CAVs y el UPAC nacen en 1972, pero su cobertura en VIS es baja | De 1990 A 1997 se presenta un auge en el sector propiciada por los créditos UPAC. La crisis financiera explota en 1998. | En 1999 se elimina el UPAC y se crea la UVR | En 2007 el FNA incorpora como clientes a informales | |
| | | En 2002 se liquida Inurbe se crea Fonvivienda | | |

Fuente: Fedesarrollo - Ministerio de vivienda ciudad y territorio 2016.

A continuación, se presenta a nivel de detalle y periodicidad; los Conpes, la política de vivienda de interés social, las fuentes e instrumentos de financiación y las leyes generadas para la ejecución, así como los objetivos de cada una de ellas, esto con el fin de ilustrar la evolución de la normatividad, propios de la dinámica y tendencias de tener fuentes de financiación con mayor acceso a la población.

Tabla 2 Conpes

| CONPES | | |
|--------------|---|--|
| No. | NOMBRE | OBJETO |
| 3269 de 2004 | Bases para la optimización del programa de subsidio familiar de vivienda y lineamientos para dinamizar la oferta de crédito de vivienda de interés social | Somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES un conjunto de medidas encaminadas a optimizar el programa de subsidio familiar de vivienda - SFV y a dinamizar y ampliar la oferta de crédito de vivienda de interés social - VIS. En particular se presentan: (i) algunas modificaciones al ciclo de ejecución del SFV; (ii) una propuesta de ajuste a los valores de SFV y de distribución de recursos; (iii) los lineamientos generales de la línea de redescuento de Findeter para VIS, y; (iv) algunas medidas para articular los instrumentos de promoción de crédito y microcrédito VIS. |
| 3403 de 2005 | Importancia estratégica del programa de | Somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica Social – CONPES, un informe de avance de la Política de Vivienda de Interés |

| | | |
|--------------|---|--|
| | subsidio familiar de vivienda | Social y del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda – PSFV del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y su declaración de importancia estratégica para el país. |
| 3725 de 2012 | Importancia estratégica del “programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación” | Somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes, la declaración del “Programa Cobertura condicionada de tasa de interés para créditos de vivienda segunda generación” como de importancia estratégica para la consolidación de la política de vivienda del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. |
| 3746 de 2013 | Importancia estratégica del “programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores” | La meta del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para ahorradores es otorgar ochenta y seis mil (86.000) SFV durante el periodo 2014-2015. Los recursos necesarios para financiar los SFV y las actividades descritas en la presente solicitud, son consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013 - 2022 y se priorizarán en el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2014 – 2017 del Sector Vivienda. |

Tabla 3 Vivienda de interés social

| VIVIENDA DE INTERES SOCIAL | |
|---|--|
| DECRETO | CONTENIDO |
| Dec. 2391 de 1989 | Reglamentación de las Organizaciones Populares de Vivienda |
| Dec. 1168 de 1996 | Subsidio municipal de Vivienda de Interés Social |
| Dec. 1990 de 1997 | Fondo de Garantías VIS |
| Dec. 33 de 1998 Dec. 34 de 1999 Dec. 2809 de 1999 | Reglamento de construcciones sismo resistentes. |
| Dec. 1396 de 1999 | Fórmula de calificación de hogares para el Subsidio Familiar de Vivienda |
| Dec. 1133 de 2000 | Política de vivienda de interés social rural. |
| Dec. 1746 de 2000 | Crédito de vivienda por parte de las Cajas de Compensación Familiar. |
| Dec. 2620 de 2000 | Reglamentación del Subsidio Familiar de Vivienda Urbano. |
| Dec. 933 de 2000 | Reglamentación de subsidio en especie |
| Dec. 951 de 2001 | Subsidio de Vivienda para hogares desplazados por la violencia |
| Dec. 2420 de 2001 | Reglamentación del Subsidio Familiar de Vivienda Urbano. |
| Dec. 2882 de 2001 | Reglamentación transferencia de inmuebles al INURBE. |
| Dec. 2890 de 2001 | Reglamentación del Subsidio Familiar de Vivienda Urbano. |
| Dec. 1354 de 2002 | Reglamentación del Subsidio Familiar de Vivienda Urbano. |
| Dec. 2455 de 2002 | |
| Dec. 2480 de 2002 | |
| Dec. 2488 de 2002 | |
| Dec. 3227 de 2002 | |

| | |
|-------------------|---|
| Dec. 216 de 2003 | Estructura del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. |
| Dec. 554 de 2003 | Supresión del INURBE |
| Dec. 555 de 2003 | Creación del Fondo Nacional de Vivienda. |
| Dec. 1042 de 2003 | Reglamentación del Subsidio Familiar de Vivienda Rural |
| Dec. 1846 de 2003 | Reglamentación del Subsidio Familiar de Vivienda Urbano. |
| Dec. 3130 de 2003 | Régimen de arrendamientos de vivienda urbana. |
| Dec. 3777 de 2003 | Reglamentación del Subsidio Familiar de Vivienda Urbano. |
| Dec. 2060 de 2004 | Normas mínimas para la urbanización y construcción de Viviendas de Interés Social (VIS) |
| Dec. 3111 de 2004 | Subsidio familiar de vivienda de interés social en especie, Subsidio familiar de vivienda por habilitación legal de títulos. |
| Dec. 2480 de 2005 | |
| Dec. 4466 de 2007 | Por el cual se establece la transferencia de los recursos del subsidio familiar de vivienda urbana a cuentas de ahorro, para los hogares afectados por situación de desastre, situación de calamidad pública o emergencias que se presenten o puedan acaecer por eventos de origen natural. |
| Dec. 4260 de 2007 | Macroproyectos de Interés Social Nacional |
| Dec. 4259 de 2007 | Porcentajes mínimos de suelo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social (vis) o de interés prioritario (vip) en tratamiento de desarrollo. |
| Dec. 2831 de 2007 | Mejoramiento de vivienda |
| Dec. 4780 de 2007 | Por el cual se establece la transferencia de los recursos del subsidio familiar de vivienda urbana a cuentas de ahorro, para los hogares afectados por situación de desastre, situación de calamidad pública o emergencias que se presenten o puedan acaecer por eventos de origen natural. |
| Dec. 1694 de 2007 | Por el cual se establecen condiciones de postulación, asignación y desembolso del subsidio familiar de vivienda urbano para hogares afiliados a las Cajas de Compensación Familiar, afectados por situación de desastre, situación de calamidad pública o emergencias que se presenten o puedan acaecer por eventos de origen natural y para aquellos que por causa de estas situaciones queden en condiciones de alto riesgo no mitigable. |
| Dec. 2806 de 2008 | Por el cual se autoriza la aplicación de los subsidios familiares de vivienda asignados a 31 de diciembre de 2007 por las Cajas de Compensación Familiar para vivienda tipo 1 y 2, para la adquisición de vivienda de interés social de cualquier valor, hasta el monto establecido en el artículo 83 de la Ley 1151 de 2007. |
| Dec. 2778 de 2008 | Por medio del cual se reglamenta el acceso al subsidio familiar de vivienda de interés social urbano para hogares que desarrollan actividades de recuperación, tratamiento y aprovechamiento de residuos reciclables |
| Dec. 740 de 2008 | Por medio del cual se reglamentan los artículos 42, 5° y 6° de la Ley 1148 de 2007. |

| | |
|-------------------|---|
| Dec. 270 de 2008 | Por el cual se establece la modalidad de Subsidio Familiar de Vivienda Saludable, se determinan los criterios para su asignación y aplicación, se subroga el artículo 8 del Decreto 4429 de 2005, modificado por el artículo 2 del Decreto 3702 de 2006, y se dictan otras disposiciones |
| Dec. 170 de 2008 | Por el cual se establece el criterio especial de atención prioritaria al que se sujetará el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social con cargo a los recursos para población en situación de desplazamiento. |
| Dec. 2190 de 2009 | Reglamentar el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas. |
| Dec. 3670 de 2009 | Mejoramiento de vivienda. |
| Dec. 4911 de 2009 | Subsidio Familiar de Vivienda para población desplazada |
| Dec. 4821 de 2010 | |
| Dec. 4832 de 2010 | |
| Dec. 798 de 2010 | Estándares urbanísticos básicos para el desarrollo de la vivienda. |
| Dec. 4729 de 2010 | Subsidio Familiar de Vivienda para población desplazada |
| Dec. 1490 de 2011 | Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) |
| Dec. 1920 de 2011 | Reglamenta la disposición, asignación y ejecución de recursos que a partir de la celebración por parte de FONVIVIENDA de contratos de fiducia mercantil para la constitución de Patrimonios Autónomos matrices (PAM), serán direccionados a Patrimonios Autónomos Derivados (PAD) en los que a través de las gerencias integrales se desarrollarán proyectos de VIS nueva. |
| Dec. 3571 de 2011 | Funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio |
| Dec. 430 de 2012 | Cuantía del subsidio familiar de vivienda en salarios mínimos mensuales legales vigentes bajo la modalidad de adquisición de vivienda nueva que se asignará a los hogares. |
| Dec. 1921 de 2012 | Metodología para la focalización, identificación y selección de los hogares potencialmente beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie (SFVE), así como los criterios para la asignación y legalización del referido subsidio, en el marco del programa de vivienda gratuita dirigido a los hogares de que trata el artículo 12 de la ley 1537 de 2012. |
| Dec. 0428 de 2015 | Por el cual se implementa el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social- "Mi Casa Ya" |

Tabla 4 Financiación de vivienda

| FINANCIACION DE VIVIENDA | |
|--------------------------|--|
| DECRETOS | CONTENIDO |
| Dec. 2702 de 1999 | Reliquidación de créditos en pesos |
| Dec. 2703 de 1999 | Equivalencia entre UPAC y UVR |
| Dec. 145 de 2000 | Condiciones de créditos de vivienda. |
| Dec. 146 de 2000 | Equivalencia de tasas para créditos en pesos |

| | |
|-------------------|--|
| Dec. 418 de 2000 | Consejo Superior de Vivienda |
| Dec. 2336 de 2000 | Opción de readquisición de vivienda |
| Dec. 2670 de 2000 | Fondo de Reserva y Estabilización para la Cartera Hipotecaria |
| Dec. 612 de 2001 | Opción de readquisición de vivienda |
| Dec. 1163 de 2001 | Modifica el Decreto 2670 de 2000. |
| Dec. 1243 de 2001 | Devolución del IVA sobre materiales para VIS |
| Dec. 1854 de 2001 | |
| Dec. 2005 de 2001 | Reglamentación de las cuentas AFC |
| Dec. 66 de 2003 | Cobertura contra la inflación |
| Dec. 253 de 2003 | |
| Dec. 777 de 2003 | Leasing Habitacional |
| Dec. 779 de 2003 | |
| Dec. 2481 de 2003 | Línea de redescuento de Findeter. |
| Dec. 1200 de 2007 | Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 432 de 1998 y 1114 de 2006 en relación con la afiliación al Fondo Nacional de Ahorro a través del ahorro voluntario contractual y se dictan otras disposiciones. |
| Dec. 391 de 2012 | Por el cual se reglamenta el subsidio familiar de vivienda aplicado a contratos de leasing habitacional destinado a la adquisición de vivienda familiar. |
| Dec. 1190 de 2012 | Cobertura de tasa de interés para la financiación de VIS nueva para áreas urbanas. A través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República. |

Tabla 5 Leyes

| LEYES | | |
|-----------------|---|---|
| LEY | TEMA | CONTENIDO |
| Ley 56 de 1985 | Arrendamiento de vivienda urbana. | |
| Ley 9 de 1989 | Reforma Urbana | Capítulo VI. Vivienda de Interés Social |
| Ley 49 de 1990 | Capítulo XI. Financiación de vivienda de interés social por las Cajas de Compensación Familiar. | |
| Ley 3 de 1991 | Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social Creación del Subsidio Familiar de Vivienda y del INURBE | |
| Ley 308 de 1996 | | Por la cual se modifica parcialmente el artículo 367 del Código Penal y se tipifica con conducta delictiva la del |

| | | |
|---------------------|--|--|
| | | Urbanizador ilegal. Subrogada por el artículo 318 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) |
| Ley 388 de 1997 | Desarrollo Territorial | Capítulo X. Vivienda de Interés Social |
| Ley 400 de 1997 | Normas sobre construcciones sismo resistentes. | |
| Ley 432 de 1998 | Reestructuración del Fondo Nacional del Ahorro. | |
| Decreto 350 de 1999 | Por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999 | Se establecen disposiciones que permitan a las Cajas de Compensación Familiar destinar recursos a la aplicación del subsidio de vivienda de interés social. |
| Ley 546 de 1999 | Financiación de Vivienda | |
| Ley 633 de 2000 | Reforma Tributaria | Incentivos tributarios para el desarrollo de vivienda. |
| Ley 675 de 2001 | Régimen de Propiedad Horizontal | |
| Ley 708 de 2001 | Transferencia de tierras | Reglamentación del subsidio en especie. |
| Ley 795 de 2003 | Reforma Financiera | Leasing habitacional - Cobertura contra la inflación y Microcrédito Inmobiliario. |
| Ley 812 de 2003 | Ley del Plan Nacional de Desarrollo - Hacia un estado comunitario. | Política Nacional de Vivienda 2002-2006 |
| Ley 820 de 2003 | Régimen de arrendamientos | La presente ley tiene como objeto fijar los criterios que deben servir de base para regular los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos destinados a vivienda. |
| Ley 1001 de 2005 | Titulación de Predios Fiscales Ocupados con VIS. | |
| Ley 962 de 2005 | Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios | |

| | | |
|------------------|---|---|
| | públicos. | |
| Ley 1114 de 2006 | Por la cual se modifica la ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la ley 789 de 2002 y el artículo 6 de la ley 973 de 2005 y se destinan recursos para la vivienda de interés social. | |
| Ley 1148 de 2007 | Vivienda para concejales | |
| Ley 1182 de 2008 | | Por medio del cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble. |
| Ley 1444 de 2011 | Por la cual se escinden unos ministerios | Art. 12 y Art. 15. Sector administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio |
| Ley 1450 de 2011 | Ley del Plan Nacional de Desarrollo - Prosperidad para Todos. | Vivienda y Ciudades Amables, 2010 - 2014 |
| Ley 1469 de 2011 | | Ley de Suelo - Macroproyectos de Interés Social Nacional II |
| Ley 1537 de 2012 | Ley de Vivienda | Subsidio Familiar de Vivienda en Especie |
| Ley 1753 de 2015 | Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 | Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "TODOS POR UN NUEVO PAIS. |
| Ley 1077 de 2015 | Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio | Por el cual se compilan y racionalizan las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector y contar con un instrumento jurídico único para el mismo. |
| Ley 1796 de 2016 | Ley de Vivienda Segura | Por la cual se estableces medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la superintendencia de notaria y registro y se dictan otras disposiciones |
| Ley 1848 de 2017 | Exención para el pago de derechos notariales y registrales vivienda de interés social. | Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los |

| | | |
|---------------------|--|---|
| | | asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones. |
| Decreto 133 de 2018 | Participación de las Cajas de Compensación Familiar en la asignación de subsidios familiares de vivienda | Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en relación con la participación de las Cajas de Compensación Familiar en la asignación de subsidios familiares de vivienda, la expedición de certificaciones de elegibilidad y el otorgamiento de créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones" |

| Marco normativo que regula la vivienda digna en Colombia | | |
|--|---|---|
| LEY | TEMA | CONTENIDO |
| Ley 49 de 1990 | A través de esta ley se establece que las cajas de compensación familiar están obligadas a crear un fondo para el subsidio de vivienda el cual se otorgará en dinero o en especie como forma de financiación de la vivienda de interés social | |
| Ley 3 de 1991 | Crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el cual se desarrollaría a través de INURBE (art. 10º), una institución ya liquidada y se establece el subsidio de vivienda familiar. | En los artículo 5º al 9º se regula lo referente a este auxilio especificando como definición que es un aporte que realiza el Estado por una sola vez al beneficiario con el fin de facilitar el acceso a la compra de vivienda de interés social o prioritaria o al mejoramiento de la misma. |
| Ley 388 de 1997 | Esta ley dispone el ordenamiento territorial con el fin de definir políticas, estrategias y directrices para la localización de programas de vivienda de interés social. | Le permite a las entidades municipales, distritales y áreas metropolitanas participar de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social a través de la celebración de diferentes contratos como por ejemplo el de fiducia (art 36º), permite a las entidades municipales y distritales la expropiación de inmuebles con el fin de desarrollar proyectos de |

| | | |
|-----------------------|---|--|
| | | vivienda de interés social (art. 58º). |
| Ley 546 de 1999 | A través de esta ley se establece un sistema de financiación de viviendas a largo plazo con el fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, teniendo como objetivos resguardar el patrimonio de las familias, proteger a los usuarios de los créditos de vivienda, facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad, entre otros. | la ley creó un sistema de financiación de vivienda atado a la UVR4 , que sustituyó al sistema UPAC, y estableció, entre otras condiciones, créditos con tasa fija de interés durante todo el plazo del préstamo, prohibición de capitalizar intereses” |
| Decreto 4429 del 2005 | En este decreto se dispone que se dará prioridad en la asignación del subsidio de vivienda a los postulantes que se encuentran dentro de las poblaciones desplazadas por la violencia, víctimas de atentados terroristas o de desastres naturales, al igual que a soldados regulares, profesionales y campesinos y hogares que se encuentren conformados por personas que estén vinculadas a programas de reinserción | Decreto que en su mayoría fue derogado por el decreto 2190 del 2005, a excepción de los artículos 12º al 15º. |
| Decreto 973 de 2005 | A través de este decreto nacional se establece el subsidio familiar de vivienda de interés social rural. | El fin de la prestación es el mismo que se dispone para las viviendas de interés social urbano y es el de facilitar el acceso y satisfacción del derecho a la vivienda a las personas de escasos recursos, en este caso el auxilio será otorgado por el Banco Agrario. |
| Decreto 378 de 2007 | A través de este Decreto Nacional, se modifica parcialmente el Dec 975 de 2004. En este el Ministerio de medio ambiente define lo que es el mejoramiento de vivienda y el proceso | |

| | | |
|-----------------------|--|--|
| | para obtenerlo. Las inhabilidades para acceder a él. Además de la reglamentación de las condiciones para el acceso al subsidio de mejoramiento de vivienda para el caso de los ocupantes y poseedores. | |
| Decreto 2190 de 2009 | Reglamenta de manera amplía todo lo referente al subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para el área urbana. | En su artículo 2º define el concepto de vivienda de interés social, vivienda de interés prioritario y subsidio familiar de vivienda, lo que pone de presente la relación natural e inherente entre un subsidio otorgado para adquirir vivienda y las viviendas destinadas a cerrar las brechas de desigualdad en el país. |
| Ley 1469 del 2011 | Con esta norma se adoptan medidas para impulsar la oferta de suelo y promover a su vez, el acceso a la vivienda. | Dentro de los mecanismos que determina esta ley para lograr sus objetivos, se encuentran la planeación y ejecución de macroproyectos de interés social que garanticen la habilitación del suelo para la construcción de vivienda, la declaratoria de utilidad pública de interés social de los predios ubicados en cualquier suelo en donde se lleven a cabo los macroproyectos, incentivos fiscales para la construcción de viviendas de interés prioritario a través de la exención de impuestos, entre otras. |
| Decreto 1921 del 2012 | A través de este decreto se regula el subsidio familiar de vivienda en especie, el cual equivale a la transferencia de una vivienda de interés prioritario al beneficiario. | el decreto regula para quienes está dirigido dicho auxilio, la identificación de los potenciales beneficiarios quienes deberán estar inscritos en alguno de los siguientes registros: Red de la superación de la pobreza extrema, SISBEN III y Registro Único de Población Desplazada. Como se puede observar, el subsidio está destinado a los grupos poblacionales con mayor |

| | | |
|-------------------|---|--|
| | | vulnerabilidad debido a casos de pobreza extrema o por haber sufrido un hecho victimizante como lo es el desplazamiento forzado. |
| Ley 1537 del 2012 | Norma destinada a facilitar y promover el desarrollo territorial y el acceso a la vivienda. | Esta norma determina las funciones y obligaciones que tienen las entidades del orden nacional y territorial junto con el sector privado en el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y proyectos de vivienda de interés prioritario |

4.3. Norma urbanística de Pereira

En el municipio de Pereira, se cuenta con una normatividad urbanística que reposa en el POT donde se establecen las características de la vivienda frente a sus diferentes tipos. A continuación, se detalla dicha normatividad que se encuentra en POT, Acuerdo 35 de 2016

4.3.1 Retiro lateral

Retiro Lateral para Vivienda Unifamiliar, Bifamiliar y Trifamiliar: No se exige retiro lateral. Aplica Índice de Ocupación. El lado mínimo del área libre resultante de la aplicación del Índice de ocupación deberá ser de dos (2) metros.

Retiro Lateral para Vivienda Multifamiliar y otros usos:

- a) Se exige retiro lateral mínimo de tres (3) metros desde el tercer piso, cuando los predios colindantes no se encuentran contruidos. (Pisos 1 y 2 no se exige retiro lateral con el fin de dejar un socalo urbano continuo, en adelante si)
- b) Para todos los nuevos desarrollos entre edificaciones colindantes que no dejaron retiros laterales, se permite adosarse a estos hasta la altura de los edificios vecinos. Se exige retiro lateral mínimo de tres (3) metros desde el piso siguiente al existente en los edificios colindantes hasta la altura máxima de la nueva edificación.
- c) Para todos los nuevos desarrollos entre edificaciones colindantes que, si dejaron retiros laterales, se exige retiro lateral mínimo de tres (3) metros desde el tercer piso. (Pisos 1 y 2 no se exige retiro lateral con el fin de dejar un socalo urbano continuo, en adelante si)
- d) En todos los casos en que sea obligación dejar retiro lateral, este será mínimo de tres (3) metros.

NOTA. No se permite construir culatas o fachadas cerradas al lado de edificaciones colindantes que hayan dejado retiro lateral y hayan desarrollado fachada abierta. En estos casos se exige retiro lateral.

4.3.1.1 Retiro posterior

Retiro Posterior para Vivienda Unifamiliar, Bifamiliar y Trifamiliar: No se exige retiro posterior. Aplica Índice de Ocupación. El lado mínimo del área libre resultante de la aplicación del Índice de ocupación deberá ser de dos (2) metros.

Retiro Posterior para Vivienda Multifamiliar y Otros Usos:

- a) Mínimo de cuatro (4) metros a todo lo ancho del predio.
- b) Para los predios esquineros aplica índice de Ocupación. El lado mínimo del área libre resultante de la aplicación del Índice de Ocupación deberá ser de tres (3) metros.

NOTA 1. Para los inmuebles de interés patrimonial los retiros laterales y posterior serán definidos por la Comisión de Patrimonio.

NOTA 2. Los aislamientos laterales y posteriores mayores o iguales a tres (3) metros pueden usarse como zona de acceso vehicular a sótanos, semisótanos o parqueadero en primer piso, en ningún caso estas zonas podrán cubrirse.

4.4. Directrices metropolitanas; Plan de desarrollo Municipal y; Plan de Ordenamiento Territorial

A partir de directrices Metropolitanas se encuentra la Ley 61 de 1978, “ley orgánica del desarrollo urbano” y el Decreto 3104 de 1979; reconociendo que el 15 de diciembre de 1981 fue creada el Área Metropolitana del Centro Occidente, - AMCO - , a través de la Ordenanza No. 001 emanada de la Asamblea Departamental del Departamento de Risaralda; modificada de forma posterior por la ordenanza No. 14 del 26 de marzo de 1991 para establecer los municipios adscritos; Pereira, Dosquebradas inicialmente y más adelante se incluye el municipio de La Virginia. Sin embargo, la región funcional supera a la establecida como área metropolitana, generando desplazamientos desde y hacia el municipio de Pereira.

El Acuerdo 01 de 2006, por el cual se adoptan los lineamientos metropolitanos de ordenamiento territorial suprimió, entre otros, el componente físico territorial del Plan de Desarrollo Metropolitano del 2000, que contenía el sistema de vivienda.

Los nuevos lineamientos en materia de vivienda y hábitat quedan expresados de la siguiente manera:

“... Coordinación de las acciones concertadas para dar solución a la problemática de vivienda y hábitat, respetando la autonomía de los municipios.

Consolidación del tema de vivienda y hábitat como elemento estructurante del territorio en armonía con los planes de ordenamiento territorial de los municipios.

La política de vivienda y hábitat, incluirá entre otros los siguientes temas: la ocupación del territorio urbano y rural, el manejo ambiental y la protección de los recursos naturales, la dotación de infraestructuras viales, la generación de espacio público, la dotación de los servicios públicos domiciliarios, el manejo de las zonas de riesgos mitigable y no mitigable.

Creación y consolidación de un sistema metropolitano de vivienda y hábitat como instancia de planificación participativa, fortaleciendo mecanismos de gestión metropolitana.

Establecer acciones tendientes a regular los precios del suelo y del mercado inmobiliario con el fin de garantizar la oferta de vivienda, utilizando los instrumentos de gestión urbana estipulados en la Ley 388 de 1997.

Creación de Promotoras Inmobiliarias municipales como gestoras del desarrollo urbano, y una instancia de carácter metropolitano reguladora de la gestión del suelo en el territorio del AMCO.

El AMCO podrá destinar recursos propios y hacer inversiones para viabilizar programas metropolitanos de vivienda, especialmente en las áreas de infraestructura, equipamientos, espacio público y servicios públicos domiciliarios.

Elaborar un plan estratégico metropolitano de vivienda, a fin de identificar los déficit cualitativos y cuantitativos en materia: física, social, económica, fiscal, ambiental, y de localización; de manera que se focalice y optimice la inversión de recursos públicos y privados. Este plan debe revisarse periódicamente, analizando el comportamiento de las variables que intervienen en los procesos de generación de vivienda y hábitat.

Estandarizar y disminuir los procedimientos y trámites que deben aplicarse para diseñar, promover, construir, controlar, vender, arrendar las viviendas en el territorio del AMCO...”

5) **FUNDAMENTACIÓN DE ORDEN TECNICO:**

5.1 Proceso Técnico

Se dio inicio a la construcción de la Política Pública de vivienda y hábitat para el municipio de Pereira con un diagnóstico de fuentes documentales que recopiló entre otros los avances del Municipio de Pereira en esta materia.

Entendiendo la importancia estratégica que para el Municipio de Pereira representa la Mesa Territorial de Acompañamiento Social, constituida en cumplimiento de la ley 1537 la cual rige los procesos de vivienda gratuita y tiene como fin vincular a todas las entidades del sector central y descentralizado para que aporten al beneficio de la comunidad, ofreciendo actividades que estimulen la sana convivencia entre los habitantes de dichos proyectos, se estableció un proceso de socialización y retroalimentación de cada una de las etapas que se fue agotando en el proceso de construcción, este quedó evidenciado en cada una de las actas, las cuales se encuentran a cargo de la Dirección de Prosperidad Social, entidad del Gobierno Nacional que se encarga de ofrecer oportunidades a la población vulnerable para que supere la pobreza y contribuir de ese modo a la inclusión social y la reconciliación de los colombianos desde las regiones.

A través de la matriz de actores se identificaron las entidades que debían participar del proceso de formulación de la Política Pública.

Se invitaron al taller de formulación, enviándoles el diagnostico situacional basado en fuentes documentales.

En el ejercicio se presentaron las estrategias de la Política pública de vivienda y hábitat, además las situaciones problemáticas identificadas en el proceso de diagnóstico

- Se llevó a cabo la identificación de los objetivos para cada estrategia de la Política Pública de vivienda y hábitat
- Los participantes plasmaron la finalidad de la Política pública de vivienda y hábitat, además de los principios.
- Por último, se propusieron las acciones de la Política pública de vivienda ya hábitat.

Por cada una de las líneas estratégicas se nombraron dos representantes, los cuales se encargaron de validar las acciones que quedaron contenidas en el documento definitivo.

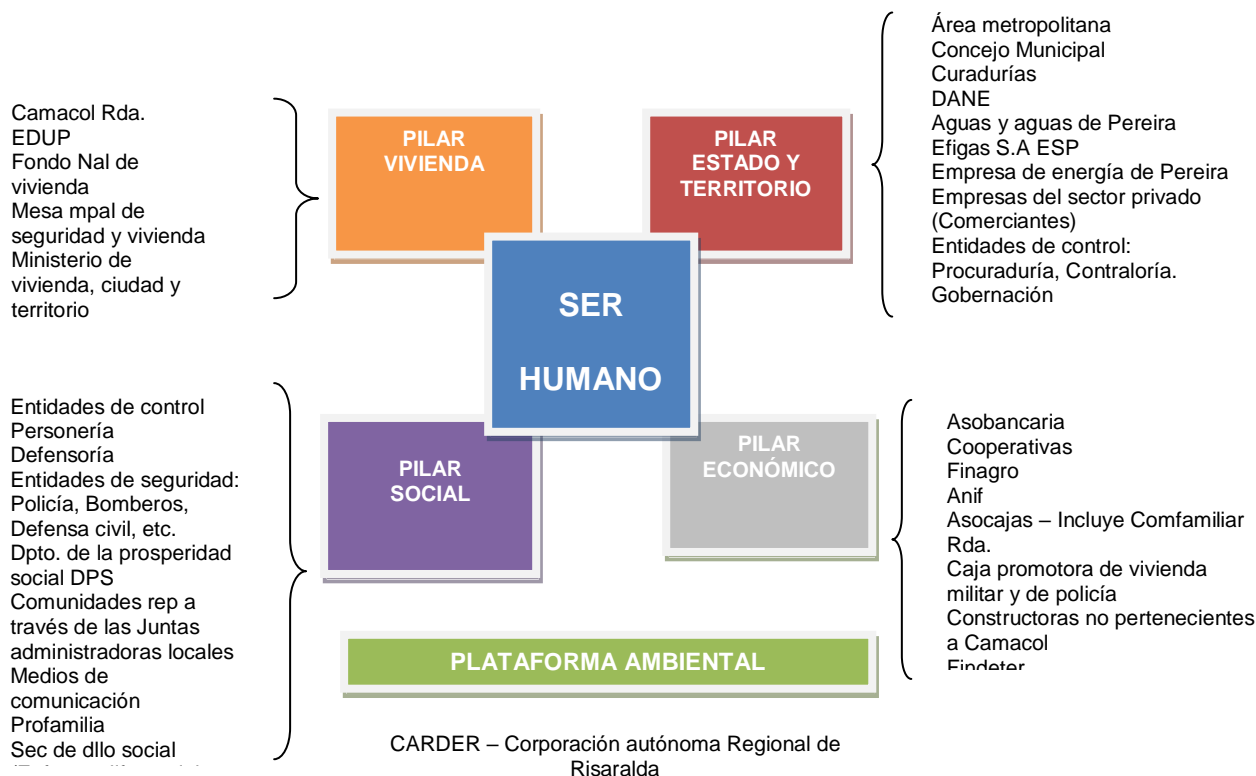
5.2 Proceso de participación

El proceso de participación de la formulación de la Política Pública de vivienda y hábitat, se llevó a cabo a través de una convocatoria que involucró a diferentes actores como son las entidades municipales del orden central y descentralizadas, las entidades centrales y descentralizadas del departamento y la nación, los órganos de control, las organizaciones sociales en materia de vivienda y hábitat, la academia, los medios de comunicación y las entidades involucradas en ofrecer alternativas de financiamiento y desarrollo de proyectos de construcción para la adquisición de vivienda, los gremios encargados de representar el sector constructor y los representantes de la Mesa Territorial de acompañamiento social.

Las invitaciones a estas entidades se realizaron a través de comunicación escrita vía SAIA (<http://saia.pereira.gov.co/saia/index.php>) y correo electrónico.

Los actores de la política pública son los siguientes:

Imagen. Mapa de actores de la Política Pública.



6) QUE SE ESPERA LOGRAR:

La finalidad de la Política Pública de vivienda y hábitat, es la de promover la construcción de un hábitat sostenible, incluyente y equitativa, cuya oferta sea de acceso general a través de la implementación de estrategias integrales para el desarrollo de los proyectos que permitan la sustentabilidad del territorio en sus dimensiones social, cultural y de convivencia, estableciendo una articulación entre el estado y el territorio que permita diseñar y poner en marcha estrategias y acciones para mejorar la calidad del hábitat urbano y rural, incentivando la cultura del ahorro y la legalidad, en los habitantes del municipio de Pereira, cuyo enfoque sea al acceso a créditos de vivienda.

En este sentido, se resalta una política de vivienda que ha contribuido por lo menos con cinco objetivos claves y directos para el desarrollo del país, con sus respectivos efectos positivos sobre sus regiones:

- Cierre de brechas sociales
- Desarrollo y calidad de los servicios públicos (alcantarillado, acueducto, energía)
- Acumulación de capital privado.
- Generación de empleo
- Mejoramiento en la estructura fiscal de los territorios (mediano y largo plazo); contribuyendo, en síntesis, en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

6.1 Líneas estratégicas de la Política pública de vivienda y hábitat.

Línea estratégica 1 FORTALECIMIENTO ECONOMICO DEL HABITAT

Línea estratégica 2 FORTALECIMIENTO AMBIENTAL DEL HABITAT

Línea estratégica 3 FORTALECIMIENTO DE ESTADO Y TERRITORIO DEL HABITAT

Línea estratégica 4 FORTALECIMIENTO SOCIAL DEL HABITAT

Línea estratégica 5. FORTALECIMIENTO DE VIVIENDA DEL HABITAT.

7) RECURSOS A UTILIZAR:

Los recursos a asignar en la ejecución de la Política pública de vivienda y hábitat, estarán incluidos en los presupuestos anuales que les sean aprobados a las secretarías responsables, las cuales determinarán de acuerdo con su grado de participación, las partidas de su labor misional que destinarán al cumplimiento de los objetivos del acuerdo. La aprobación de recursos adicionales estará sujeta al impacto del análisis del impacto fiscal y la validación de los indicadores de ley establecidos en el marco fiscal de mediano plazo, sin que esto impida la gestión de recursos del orden departamental, nacional e internacional.

Una vez al año la secretaría técnica de la política pública presentará a la Secretaría de Hacienda el presupuesto necesario para la ejecución del plan de acción, con el fin de realizar la gestión de los recursos necesarios para promover la implementación de la política pública de vivienda y hábitat en el Municipio de Pereira.



Versión: 01

Fecha de Vigencia: Noviembre 10 de 2017

8) ANEXOS:

- 8.1 Documento técnico de la política pública de vivienda y hábitat del Municipio de Pereira
- 8.2 Matriz de Excel con el despliegue estratégico de la política pública
- 8.3 Actas de la actividad participativa
- 8.4 Actas de las mesa territorial de acompañamiento social
- 8.4 Registro fotográfico

9. FIRMA DEL REPRESENTANTE LEGAL DE LA INSTITUCIÓN RESPECTIVA:

(Donde se origina el proyecto)

Vo.Bo Carlos Andrés Hernández Zuluaga
Secretario de vivienda social

Revisión Jurídica:

Proyección y elaboración:

Equipo Técnico
Luz Eugenia López Valencia.

Revisión Legal:

David Ezceriguer
Abogado Contratista Sec de vivienda social

PROYECTO DE ACUERDO N° xx DE 2019

Por medio del cual se adopta la Política Pública de Vivienda Social y Hábitat en el Municipio de Pereira, para el periodo 2019 - 2029

El Honorable Concejo Municipal de Pereira en uso de sus facultades constitucionales y legales conferidas por el Art. 313 numeral 6 de la Constitución Política y la Ley 1551 de 2012.

ACUERDA:

CAPÍTULO I GENERALIDADES

ARTICULO 1. Adopción: Adóptese la Política Pública de Vivienda Social y Hábitat en el Municipio de Pereira, para el periodo 2019 – 2029, dentro de los principios de ordenamiento territorial, desarrollo humano, prevalencia del interés público y la función social y ecológica de la propiedad, integralidad, equidad, inclusión y derecho a la ciudad, función pública del urbanismo y sostenibilidad.

ARTÍCULO 2. Definición: la Política Pública de Vivienda Social y Hábitat, es el conjunto de principios, criterios, objetivos, enfoques, líneas estratégicas y acciones que se dirigen al desarrollo de un hábitat sustentable que garantice los derechos a la población más vulnerable de forma efectiva.

ARTÍCULO 3. Finalidad: la Política Pública de Vivienda Social y Hábitat tiene por finalidad garantizar el desarrollo territorial del municipio de una forma equilibrada y ambientalmente sostenible, reduciendo los desequilibrios territoriales y mitigando los impactos ambientales, así como garantizar los derechos a la población más vulnerable de manera efectiva.

ARTÍCULO 4. Conceptos: Para efectos de la presente política se considerarán los siguientes conceptos:

a) Hábitat: es “*lugar donde viven individuos o grupos humanos*”; es decir, es el espacio físico donde los seres humanos vivimos, en el cual se establecen relaciones con el territorio a través de un elemento de protección física (incluyendo la vivienda), de igual manera, se generan relaciones intangibles como de seguridad y confianza, donde como personas individuales recibimos y damos para la construcción de la cultura y la sociedad.

b) Derecho a la vivienda: (punto 4.2.2.1 del documento técnico)

c) Vivienda Digna: Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes



Artículo 6. Campo de aplicación: Las disposiciones de la Política Pública de Vivienda Social y Hábitat, se aplicarán en el territorio urbano y rural del municipio de Pereira, y en su implementación son responsables las entidades, órganos y organismos que hacen parte de los sectores que integran la estructura de la administración municipal, y actuarán en coordinación con otras entidades en el ámbito departamental y nacional, siempre sujetándose a sus competencias en el marco de la Política Pública

Artículo 7. Principios: Son principios orientadores de la Política Pública de Vivienda Social y Hábitat a los que se refiere el presente Acuerdo:

a) Ordenamiento Territorial: Mecanismo que permite regular la ocupación ordenada y un mejor uso del suelo. Dicho mecanismo requiere involucrar a la ciudadanía en los procesos de concertación, en tanto las decisiones le afectan directamente.

b) Desarrollo Humano: Este principio entiende que las personas son parte integral del territorio. Por ello se debe buscar que los procesos de ordenamiento urbano sean dinamizadores para la transferencia de capacidades, posibilidades y oportunidades de desarrollo autónomo para que tengan la posibilidad de optar en libertad.

c) Prevalencia del interés público y la función social y ecológica de la propiedad: Con este principio se apunta a facilitar el acceso de las y los ciudadanos en igualdad de condiciones al disfrute de espacios, equipamientos y servicios públicos y sociales en condiciones deseables de movilidad.

d) Integralidad: Entendiendo que las familias diversas requieren poder acceder con oportunidad y calidad a una vivienda, entorno y servicios como fundamentos básicos para su desarrollo humano y vivir con dignidad, se requiere de políticas diferenciadas para los grupos poblaciones vulnerables con intervenciones específicas reconociendo la producción social del hábitat.

e) Equidad: Este principio hace referencia a la necesidad de lograr una distribución de las cargas y beneficios equilibrada.

f) Inclusión y Derecho a la Ciudad: La Política Integral de Hábitat debe garantizar las condiciones para ejercer el derecho a la ciudad. Para ello, la política en mención debe propender por crear las condiciones necesarias y suficientes para que los diferentes grupos sociales accedan a un hábitat con condiciones óptimas, en el que convivan y se puedan asociar para el logro de objetivos comunes, en el que se establezca una relación armoniosa con las autoridades públicas y se construya un sentido de pertenencia al territorio. Así mismo, la política de hábitat debe ser incluyente, permitiendo que las personas y los grupos sociales sin excepción se conviertan en sujetos de derecho, en especial con respecto al derecho al hábitat digno, y en protagonistas en la construcción individual y colectiva de su hábitat inmediato (vivienda y entorno inmediato) y de la ciudad en general.

El derecho a la ciudad es una reivindicación política que alude a la posibilidad de acceder y permanecer en ella, a la movilidad, a la belleza del entorno, a la centralidad, a la calidad de vida, a la inclusión social, a la justicia y la equidad, a la convivencia, a la deliberación y al gobierno participativo. Es el derecho al encuentro con los demás, a ponerse de acuerdo sobre la ciudad deseada, a ejercer control sobre la vida urbana, a producir socialmente y a gestionar el hábitat.

g) Función Pública del Urbanismo: La función pública del urbanismo se refiere a la



competencia que tiene los municipios para orientar el desarrollo de su territorio, regular la utilización, transformación y ocupación del suelo, a través de políticas, estrategias, planes, proyectos, instrumentos y normas dirigidos a regular y orientar el desarrollo urbano, el uso del suelo, la financiación de la vivienda y de las infraestructuras y equipamientos.

h) Sostenibilidad: Promover el desarrollo sostenible, en el marco de La Política Integral de Hábitat, implica un sentido de responsabilidad con las generaciones futuras lo cual requiere que la ciudad sea pensada en el largo plazo (equilibrada distribución geográfica de la población, estímulo a la diversidad cultural y la preservación de la calidad del aire, agua y la vida animal y vegetal).

Artículo 8. Enfoques: Se aplicarán los enfoques que a continuación se presentan para la Implementación de la Política Pública de Vivienda Social y Hábitat del municipio de Pereira:

a) Enfoque de Derechos Humanos. “Los Derechos Humanos, incluso los derechos a vivienda adecuada, a agua potable y saneamiento básico están en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificados por la mayoría de estados miembros de la ONU. Estos derechos, una vez respaldados, no tienen un carácter voluntario. Estos derechos imponen obligaciones a los Estados y a la comunidad internacional, son universales, no se puede renunciar a ellos ni pueden ser suprimidos, y gozan de protección legal. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDR) hace referencia a la vivienda adecuada en su artículo 25. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) también hace referencia al mismo derecho en el artículo 11.” (ONU Hábitat; 2012).

De otra parte y aunque en la Constitución Política de Colombia NO se menciona el concepto de hábitat, se habla de los elementos que lo integran como sucede en los artículos, 51 (Derecho a vivienda Digna), 64 (Deber del estado de promover el acceso a la tierra) y 313 (Numeral 7. Reglamentar los usos del suelo)

b) Enfoque Diferencial: Este Enfoque implica el “Reconocimiento pleno a las condiciones y posiciones de los diferentes actores sociales como sujetos de derecho, bajo el enfoque diferencial del estado: “socioeconómico, género, etnia, discapacidad e identidad cultural, y de las variables implícitas en el ciclo vital (infancia, juventud, adultez y vejez); bajo los principios de igualdad, diversidad, participación, interculturalidad, integralidad, sostenibilidad y adaptabilidad” (Secretaría Distrital del Salud, 2012)

El enfoque diferencial constituye un desarrollo específico del derecho a la igualdad, según el cual, individuos o grupos humanos en situaciones similares, deben ser tratados de forma igual y, aquellos individuos o grupos en situaciones distintas, deben ser tratados de manera distinta, en relación proporcional a dicha diferencia. El enfoque diferencial tiene dos funciones complementarias, entre sí: la primera, como herramienta de análisis que visibiliza la discriminación contra individuos o colectivos, así como, el reconocimiento de sus vulnerabilidades y vulneraciones; y, la segunda, como guía para la acción que permite incorporar dicho análisis en la práctica concreta de atención, prevención, protección y garantía de derechos, en busca de una acción adecuada.

La implementación del enfoque diferencial, implica:



- Identificación de pautas y prácticas discriminatorias para un grupo determinado.
- Visibilización de vacíos y riesgos en garantía de derechos.
- Diseño de herramientas de solución diferenciadas.
- Participación efectiva y equitativa.
- Planeación y ejecución de medidas afirmativas, soportadas en caracterizaciones sistemáticas.

En suma, el enfoque diferencial, permite el reconocimiento de las particularidades y necesidades, personales o comunidades, y la respuesta estatal y social que, en tal virtud, deben recibir.

c) Enfoque Sistémico: Este enfoque considera la articulación institucional que se debe dar para la gestión de la política pública bajo los criterios del pensamiento sistémico que involucren las diferentes relaciones internas y externas al sector público, sus consideraciones de importancia y el carácter dinámico del estado.

El enfoque sistémico es una manera de abordar y formular problemas, con vistas a una mayor eficacia en la acción, que se caracteriza por concebir a todo objeto (material o inmaterial), como un sistema o componente de un sistema. Entendiendo por sistema una agrupación de partes, entre las que se establece alguna forma de relación, que las articula en una unidad.

El enfoque sistémico engloba la totalidad de los elementos del sistema estudiado, al igual que sus interacciones y sus interdependencias, y sirve como guía para interrogarse sobre el comportamiento de los sistemas. De igual modo, busca generalizaciones que se refieran a la forma en que están organizados los sistemas, a los medios por los cuales los sistemas reciben, almacenan, procesan y recuperan información, y a la forma en que funcionan; es decir, la forma en que se comportan responde y se adaptan, ante diferentes entradas del medio.

Con este enfoque se “admite la necesidad de estudiar los componentes de un sistema, pero no se limita a ello. Reconoce que los sistemas poseen características de las que carecen sus partes, pero aspira a entender esas propiedades sistémicas, en función de las partes del sistema y de sus interacciones, así como, en función de circunstancias ambientales. Es decir, que el enfoque sistémico invita a estudiar la composición, el entorno y la estructura de los sistemas de interés”.

CAPÍTULO II

ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA SOCIAL Y HÁBITAT

Artículo 8. Estructura de la Política Pública de Vivienda Social y Hábitat para el municipio de Pereira. Está compuesta por cinco (5) líneas estratégicas, diez y nueve (19) objetivos específicos y cuarenta y nueve (49) acciones, los cuales se consolidan en la matriz de despliegue estratégico.

a) Línea estratégica 1: Fortalecimiento económico del hábitat

Objetivos Estratégicos



- Impulsar estrategias pedagógicas de capacitación, promoción y oferta de políticas de ahorro en vivienda para fortalecer los semilleros de propietarios.
- Contar con una información precisa y actualizada del territorio

b) Línea estratégica 2: Fortalecimiento social del hábitat

Objetivos Estratégicos

- Contar con una mesa territorial de acompañamiento social conformada y en funcionamiento de acuerdo a las disposiciones del gobierno nacional.
- Fortalecer la mesa territorial de acompañamiento social para el apoyo del desarrollo social de los programas de vivienda gratuita destinados para la población más vulnerable del Municipio de Pereira.
- Implementar planes de seguridad y convivencia ciudadana
- Integrar a las comunidades en el diseño y ejecución de los proyectos, que les permita apropiación de los desarrollos
- Garantizar en los proyectos de vivienda y hábitat el cumplimiento de los derechos humanos, bajo el principio de acción sin daño.
- Definir los lineamientos de calidad que permita el desarrollo de equipamientos en áreas de cesión.

c) Línea Estratégica 3: Fortalecimiento ambiental del hábitat

Objetivos Estratégicos

- Generar procesos y reglamentación entorno a la gestión y control del suelo en la construcción del hábitat.
- Implementar estrategias que garanticen el control, vigilancia y apropiación social del sistema ambiental.

d) Línea Estratégica 4: Fortalecimiento de estado y territorio del hábitat

Objetivos Estratégicos

- Definir lineamientos para la construcción de infraestructura de manera coordinada entre los diferentes actores.
- Sensibilizar a la comunidad frente a la ilegalidad de las construcciones.
- Intervenir las amenazas y las vulnerabilidades de las viviendas identificadas como en Riesgo Alto Mitigable en el Inventario ZERO del municipio.

e) Línea Estratégica 5: Fortalecimiento de la vivienda del hábitat.

Objetivos Estratégicos

- Socializar, sensibilizar sobre los proyectos de redensificación urbana en el Municipio



de Pereira.

- Fortalecer los instrumentos que le da la ley para el mejoramiento integral de los barrios subnormales.
- Socializar, sensibilizar sobre los proyectos de redensificación urbana en el Municipio de Pereira.
- Formular los planes parciales estratégicos y de mayor relevancia para el Municipio que permitan realizar el desarrollo físico e integral de un sector específico de acuerdo a las disposiciones del POT.
- Fortalecer el observatorio inmobiliario para la gestión pública del suelo.
- Crear y el poner en funcionamiento del Banco inmobiliario del Municipio de Pereira.

Artículo 9: Comité Municipal de la Política Pública de vivienda y habitat. Crease el Comité Municipal de Política Pública de Vivienda Social y Hábitat del municipio de Pereira, el cual estará conformado por:

- El alcalde de Pereira o su delegado quien presidirá
- El secretario (a) de planeación
- El secretario(a) de salud pública y seguridad social
- El Secretario (a) de desarrollo social y político.
- El secretario(a) de gobierno
- El secretario(a) de cultura
- El secretario de deportes y recreación
- El secretario (a) de vivienda social o su delegado(a)
- El secretario(a) de infraestructura
- El o la gerente de la Empresa de desarrollo Urbano de Pereira.
- Representante de la Mesa territorial de acompañamiento social.

Parágrafo 1. El comité se reunirá cada cuatro (4) meses de forma ordinaria en los meses de abril, agosto y diciembre de cada año y en forma extraordinaria en los casos requeridos.

Parágrafo 2. La Secretaría técnica del comité será ejercida por el (la) secretario (a) de vivienda social

Artículo 10: Funciones. El Comité Municipal Política Pública de Vivienda Social y Hábitat del municipio de Pereira ejercerá las siguientes funciones:

- a. Implementar, hacer seguimiento y evaluación de la política pública de vivienda y hábitat del Municipio de Pereira.
- b. Concertar, aprobar y hacer seguimiento a los planes de acción relacionados con la implementación de la política pública de vivienda y habitar y los diferentes actores involucrados en la política pública.
- c. Promover y recomendar la apropiación de presupuesto que permita la ejecución de los planes, programas y proyectos enmarcados en la política pública de vivienda y hábitat para los habitantes del Municipio de Pereira.
- d. Presentar informe anual al Concejo de Pereira sobre la gestión efectuada
- e. Sesionar en forma ordinaria los meses de abril, agosto y diciembre y en forma extraordinarios en los casos requeridos
- f. Aprobar las actas de las sesiones
- g. Promover la colaboración de entidades públicas y privadas del orden nacional, departamental y municipal, organizaciones sin ánimo de lucro y personas naturales interesadas en la promoción de la vivienda y el hábitat en el desarrollo de las



políticas, estrategias, y programas que se construyan en el comité municipal para la vivienda y el hábitat.

h. Establecer la reglamentación para su funcionamiento.

CAPÍTULO III DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 11: Monitoreo, seguimiento y evaluación. La Política Pública para Vivienda Social y Hábitat en el Municipio de Pereira para el periodo 2019-2029 y los instrumentos que de ella se deriven serán objeto de monitoreo, seguimiento y evaluación permanente.

Una vez al año las secretarías de despacho y las entidades descentralizadas del orden municipal que tengan a cargo la ejecución de acciones de la Política Pública de Vivienda Social y Hábitat rendirán informe a la Dirección de Planeación estratégica e integración regional de la Secretaría de Planeación Municipal, que tiene bajo su responsabilidad consolidar los avances de la misma.

Dirección de Planeación estratégica e integración regional, a través del Observatorio de Políticas Públicas realizará el monitoreo, seguimiento y evaluación de la Política Pública y fortalecerá la capacidad para el análisis, investigación y orientación a la toma de decisiones relacionadas con la Vivienda Social y Hábitat.

Artículo 12: Difusión y promoción de la Política Pública. La Secretaría de Vivienda Social con el apoyo de la Secretaría de Planeación y la Oficina de Comunicaciones velarán por la difusión y promoción de la Política Pública de Vivienda Social y Hábitat en el municipio de Pereira, para el periodo 2019 - 2029.

Artículo 13: Financiación. Los recursos a asignar para la ejecución de la Política Pública, estarán incluidos en los presupuestos anuales que sean aprobados a las secretarías responsables, las cuales determinarán conforme con su grado de participación, las partidas que destinarán al cumplimiento de los objetivos del presente Acuerdo.

La aprobación de recursos adicionales estará sujeta al análisis del impacto fiscal y la validación de los indicadores de ley establecidos en el marco fiscal de mediano plazo, sin que esto impida la gestión de recursos del orden departamental, nacional e internacional.

En la matriz de despliegue estratégico de la Política Pública de Vivienda Social y Hábitat en el municipio de Pereira, se proyecta el valor estimado de las acciones para su implementación.

Artículo 14: Integralidad. Hace parte integral y fundamental del presente acuerdo el documento técnico soporte y la matriz de despliegue estratégico de la Política Pública de Vivienda Social y Hábitat en el Municipio de Pereira 2019-2029.

ARTICULO 15: Vigencia. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.



PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Pereira a los ____ días del mes de octubre del 2019

Presentado a consideración del honorable concejo,

JUAN PABLO GALLO MAYA
Alcalde

VoBo Carlos Andrés Hernández Zuluaga.
Secretario de vivienda social

Revisión jurídica:

Proyectó y elaboró: Equipo técnico
Luz Eugenia López Valencia.

Revisión Jurídica: David Ezeriguer
Abogado contratista
Secretaría de vivienda social.