

**LIMITACIÓN CONSTITUCIONAL AL INTERES PARTICULAR EN LA
CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO EN EL DISTRITO
CAPITAL**



**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA**

SERGIO ENRIQUE BODENSIEK ARENAS

JUAN ERNESTO PÁEZ MEJÍA

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE DERECHO

BOGOTÁ D.C. - 2016

**LIMITACIÓN CONSTITUCIONAL AL INTERÉS PARTICULAR EN LA
CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO EN EL DISTRITO
CAPITAL**

SERGIO ENRIQUE BODENSIEK ARENAS

JUAN ERNESTO PÁEZ MEJÍA

**Trabajo de Grado para obtener el título de
Abogado**

Asesor:

Doctora Adelina Florián Arévalo.

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE DERECHO

BOGOTÁ D.C. - 2016

Dedicatoria

Queremos agradecer a Dios por permitirnos llegar a este momento culminando con nuestras carreras, llenos de salud y sabiduría.

Nuestros padres, por ser el ejemplo a seguir y apoyarnos durante la carrera.

Nuestros profesores, por sus conocimientos y experiencia.

Agradecimientos

Queremos agradecer de manera especial a la Doctora Adelina Florián Arévalo, por la realización de esta monografía bajo su dirección. Su confianza y apoyo ha sido un valioso aporte para esta investigación.

A los demás profesores que durante el proceso de formación nos acompañaron en diferentes campos de la carrera.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
CAPITULO I.	
Reseña histórica de las políticas habitacionales en Colombia y conceptos básicos	
1.1 Reseña histórica de las políticas habitacionales en Colombia	12
1.1.1 Antecedentes históricos	12
1.1.2 Concepción Higienista (1918- 1942)	14
1.1.3 Concepción Institucional (1942-1965)	15
1.1.4 El periodo en Transición (1965-1972)	16
1.1.5 El periodo de las Corporaciones de Ahorro y vivienda (1972-1990)	17
1.1.6 La concepción de mercado y los subsidios a la demanda (1990-Nuestros días)	19
1.2 Conceptos básico	
1.2.1 Urbanización	20
a) Urbanización en Colombia	21
1.2.2 Urbanismo	22
1.2.3 Derecho urbanístico	22
a) Principios del derecho urbanístico	23
b) Características	23
1.2.4 Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	25
1.2.5 Función pública organización de las ciudades	25
1.2.6 Eficacia POT	26
1.2.7 Ciudad Compacta	27
1.2.8 Diferencias Vivienda Interés Prioritario (VIP) – Vivienda Interés Social (VIS)	28
1.2.9 Programas de vivienda gobierno Nacional	30

CAPITULO II.

Desarrollo de viviendas de interés prioritario en el Distrito Capital.

2.1 Bloque Constitucional	32
2.1.1 Constitución Política de 1991	32
2.1.2 Tratados Internacionales	32
a) Declaración Universal de los Derechos Humanos	32
b) Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales	33
c) Convención internacional sobre los derechos del niño	33
d) Declaración sobre derecho al desarrollo	34
e) Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	35
f) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	35
g) Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares	36
2.1.3 Disposiciones legales.	
a) Ley 388 de 1997	37
b) Ley 1537 de 2012	38
c) Ley 1469 de 2012	39
d) Ley 1551 de 2012	40
e) Decreto 327 de 2004	40
2.2 Vivienda digna	
2.2.1 El derecho a una vivienda digna y adecuada	41

2.2.2 El derecho de vivienda para los desplazados en Colombia	45
2.3 Urbanismo Distrito Capital	46
2.3.1 Los espacios y elementos de la gestión urbana	46
2.3.2 La participación y la gestión local	47
2.4 Principios de la Vivienda de Interés Prioritario en Bogotá	49
2.4.1 Requisitos para acceder a la vivienda de interés prioritario y los beneficios del programa	50
2.5 Juzgado 26 administrativo oral: acción popular (vecinos parqueaderos proyectos vip vs distrito-metro vivienda-Idu)	53
2.6 Proyectos vivienda interés prioritario en Bogotá	55
2.7 Ejemplo: Proyecto vivienda interés prioritario (VIP) plaza de la Hoja	57

CAPITULO III.

Función social del suelo: limitación propiedad privada en la construcción de vivienda de interés prioritaria en el Distrito Capital.

3.1 Derecho de propiedad y derecho urbanístico	62
3.2 Función social del suelo	63
• Suelo urbano	64
3.3 Jurisprudencia función social del suelo	65
3.4 Cesiones urbanísticas: Espacio público	68
3.5 Enajenación y expropiación por utilidad pública	69

• Enajenación voluntaria	70
• Enajenación forzosa	72
• Expropiación administrativa	73
• Expropiación judicial	75
3.6 Plusvalía	76
3.7 Plan de desarrollo Bogotá D. C.	78
3.8 Decreto 138 de 2015	82
CONCLUSIONES	84
REFERENCIAS	86

Resumen

El alcance de la función social del suelo contemplada en el artículo 58 de la Constitución Política, limita la propiedad privada y afecta los intereses de los particulares en la urbanización del suelo de Bogotá D.C.

El Gobierno Nacional, hace más de cien años incentiva planes habitacionales con el fin de disminuir su déficit cualitativo y cuantitativo en las ciudades de Colombia. En la actualidad, con la construcción de viviendas de interés prioritario (Vip) para los desplazados por la violencia, damnificados por el invierno, discapacitados, madres cabeza de hogar, y quienes estén en estado de pobreza extrema. Se destinan recursos y predios, los cuales los particulares por la función social del suelo deben ceder, generando una disminución en construcción de proyectos nuevos por las cargas urbanísticas impuestas, y mayor enfoque en la implementación del suelo, o gran porcentaje de él, para programas habitacionales en lo social.

Los proyectos deben estar contemplados en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), bajo las directrices de los municipios o Distritos como los faculta la ley 388 de 1997, y ayuda de los privados en función del artículo 58 de la Carta Magna. Programas en pro de la vivienda digna e igualdad en el país, como bien lo dice los tratados internacionales, la Constitución, las leyes, jurisprudencia y doctrina.

Introducción

¿La función social según el artículo 58 de la Constitución Política, puede limitar los intereses de los particulares en el contexto de la construcción de vivienda de interés prioritario desarrollado en el distrito capital?

Los programas gubernamentales de vivienda gratuita, vivienda de interés social y/o prioritario, son políticas de Estado en varios países del mundo, los gobiernos utilizan esta figura para garantizar el derecho a la vivienda a los menos favorecidos.

En la Constitución de 1.991, en su artículo 58 se garantizó la propiedad privada que existe aproximadamente desde el año 3000 a.C. Pero se establece que el suelo tiene una función social, que en el evento de un conflicto de intereses tiene prevalencia la utilidad pública que el interés de los particulares.

|Con la ley 1537 de 2012 el Gobierno Nacional reglamentó la iniciativa de las construcción de Vivienda de Interés prioritario (VIP) para personas en condición de extrema pobreza, personas afectadas por los problemas ambientales o desplazados de la violencia. Estos proyectos en cabeza del Estado, y en Bogotá en cabeza del gobierno Distrital se han puesto en marcha trayendo beneficios a las personas más vulnerables. Sin embargo, por decretos distritales (como el decreto 138 de 2015), por falta de financiación y en aras de que Bogotá sea una ciudad compacta, capitales privados deben ayudar a la construcción de este tipo de viviendas si quieren invertir y tener utilidad en la ciudad capital.

Esta nueva reglamentación y por orden Constitucional de tener prevalencia el bien común, ha generado polémica e inconformismo por parte de los constructores que reacios a que sus proyectos tengan cierto porcentaje de viviendas de interés prioritario (VIP) prefieren invertir en municipios cercanos a Bogotá, o simplemente no hacerlo porque no obtendrían la ganancia esperada, en razón que sus proyectos por lo que impone el Distrito no sean lo suficiente atractivos para quienes comprarían por motivos estéticos, culturales y sociales.

El objetivo de esta investigación es identificar el alcance de la función social consagrada en el artículo 58 de la Constitución Política, en el momento de limitar los intereses de los particulares

con la construcción de las viviendas de interés prioritario en el Distrito Capital. Se revisarán fuentes jurídicas de naturaleza constitucional y legal con el fin de precisar el contexto normativo del derecho urbanístico en materia de viviendas de interés prioritario, analizando el modelo normativo que se está desarrollando en la actualidad por parte del Distrito Capital. Finalmente, responder al interrogante planteado, sobre los intereses de los particulares limitados o no por la disposición Constitucional de la función social del suelo en la construcción de proyectos de vivienda de interés prioritario.

La investigación al centrarse en un tema jurídico (normatividad vigente de la vivienda de interés prioritario en el Distrito Capital), que hasta el momento no se ha desarrollado en observancia de los principios constitucionales de función social del suelo, utilizará el método descriptivo-analítico, desarrollando un esquema de investigación de la siguiente forma:

Primero, Colombia durante más de cien años, ha tenido distintos planes habitacionales para los ciudadanos menos favorecidos. Por esa razón, en el primer capítulo de esta investigación se hará una reseña histórica con el fin de describir la evolución de la vivienda social en el País.

Segundo, mediante la investigación normativa y revisión de fuentes de la estructura de la vivienda de interés prioritario en Bogotá, este capítulo de investigación se convierte en una guía para quienes aspiran a ser beneficiarios de este tipo de programas, o simplemente para las personas interesadas en conocer acerca de los proyectos que se desarrollan en la Capital.

Por último, se analizarán los resultados de la investigación del modelo normativo implementado por el Distrito, con los beneficios y perjuicios en los proyectos de las viviendas de interés prioritario, en aras de dar respuesta a la pregunta jurídica planteada, entre los intereses públicos y privados de los ciudadanos de Bogotá.

CAPÍTULO I.

Reseña histórica de las políticas habitacionales en Colombia y conceptos básicos.

1.1 Reseña histórica de las políticas habitacionales en Colombia.

El interés del gobierno en atender las necesidades habitacionales de los hogares; inicialmente, obedecía a la preocupación por los problemas críticos de salubridad de la población, en especial con la falta de acceso a los hogares y a los servicios públicos. Actualmente, la motivación parte de la producción de vivienda y se concentra en la superación de las condiciones habitacionales básicas, en el mejoramiento de la calidad de vida y la lucha contra la pobreza.

Desde 1918, cuando fue la primera expedición legislativa en materia de vivienda, Colombia ha experimentado varios procesos en sus políticas hasta el presente, donde prima lo social y las familias vulnerables. Encontrando, importantes planes implementados a lo largo de casi 100 años. Cada etapa se clasifica con base en las concepciones históricas de políticas de vivienda del libro “*VIVIENDA SOCIAL EN COLOMBIA*” de Olga Lucia Ceballos Ramos (Ceballos, 2008).

Políticas históricas con el fin de interpretarlas y ver su evolución a lo largo del tiempo.

1.1.1 Antecedentes Históricos.

Hace más de 500 años con la llegada de Cristóbal Colón a América, ocurrió un choque entre dos mundos. Significó para los Españoles el descubrimiento de un joven y rico continente. Pero para los indígenas fue una invasión a su territorio e intromisión a su forma de vida. Ese encuentro cultural además de dejar el mestizaje y los millones de muertos en los siglos posteriores, deja la pérdida de identidad Precolombina y un legado occidental con el que fuimos moldeados y es lo que somos hoy en día.

En principio, se destaca el proceso de cómo los forasteros del viejo continente aplicaron o expidieron una legislación en materia de derecho urbanístico para la creación y distribución de sus nuevas ciudades en Colombia; que por su relieve genera complicaciones para asentarse en

sus territorios. Legislación acompañada de planeación y arquitectura Española aún vigente. Estos elementos marcaron la evolución del territorio a lo largo del tiempo y fueron el cimiento de la urbanización territorial que se aplica hoy en nuestros días.

Como lo señala el autor Fernando Galvis Gaitán en su libro referente al municipio en Colombia:

Desde la época precolombina existe urbanismo en el territorio nacional. Para ser más precisos, hay que decir que desde que las primeras comunidades se asentaron en el territorio se desarrollaron una serie de concepciones sobre la forma de organización física de las ciudades o centros poblados, las cuales han marcado la distribución espacial de las mismas desde sus orígenes. (Galvis, 2007, pág. 114)

Antes de la llegada de los españoles en 1492, las comunidades indígenas tenían una concepción acerca del derecho propiedad y de lo que hoy en día se puede denominar urbanismo territorial, pero no existía una legislación que lo regulara. Fue hasta la época colonial cuando comenzaron a expedirse las primeras normas urbanísticas en el nuevo continente por parte de los españoles; como lo fue el modelo de Antonio de Mendoza¹, primer Virrey enviado por la corona con el fin de controlar e impulsar la fundación de nuevas ciudades y desarrollar las ya existentes. Su objetivo era que las tierras descubiertas fueran prosperas, productivas, pobladas por nativos para poderlos cristianizar: todo esto, propio al periodo pos conquista que se vivía (año 1550 a 1810). Pero fue hasta las ordenanzas reales de descubrimiento y nueva población del rey Felipe II expedidas en 1573, que el entonces Imperio Español compiló las primeras reglas de contenido urbanístico, en virtud de las cuales “la fundación y el desarrollo de los centros poblados contaron con un estatuto orgánico, que puede catalogarse como el origen de la planeación y derecho urbanístico colombianos”. (Morcillo, 2002, pág. 95).

Teniendo el control del territorio americano afianzado por parte del Reino Español, las ordenanzas de Felipe II constituían auténticas normas urbanísticas y establecían como principio una selección adecuada del lugar para ubicar los asentamientos. El sistema de distribución de las ciudades deseado por el monarca español para sus ciudades se basaba en el sistema que sería conocido como cuadrícula. El modelo considera como tarea primordial el trazado de la Plaza

¹ ANTONIO DE MENDOZA: (Granada, 1490 - Lima, 1552) Primer virrey de Nueva España (1535-1550). Entró desde muy joven al servicio de la corte, emprendió una serie de reformas que Carlos V consideraba necesarias para asentar el gobierno de España, como el censo de la población, la reorganización de la Administración, la reducción de los tributos a la población indígena, etc. (Biografías y Vidas, 2015).

Mayor o plaza de Armas, con definición de las calles, solares y cuadras, y con especificación distintiva entre caminos, calles y carreras principales, en las que los habitantes viven a mayor o menor distancia del centro, según su estatus económico y social. “Generando nuevas manzanas de la misma forma geométrica de la plaza central, y repitiéndose a medida que iban creciendo las ciudades”. (Arbuin-Gomez, 2012, pág. 23)

Bajo este esquema, emergería la mayoría de las urbanizaciones en Colombia, con construcciones obligatorias para la planeación del municipio (catedral, cabildo, cementerio etc.) modelo que es fácilmente identificable en la actualidad. Hoy en día, se encuentra vestigios de aquellos barrios coloniales de las antiguas urbes que en la actualidad son Patrimonio de la Humanidad y están protegidos por el Estado. Barrios coloniales inalterados como los de Villa de Leyva, Cartagena, Bogotá, Tunja y Zipaquirá.

1.1.2 Concepción higienista (1918 – 1942)

En materia legislativa, La ley 46 de 1918 fue la primera en hablar de políticas de vivienda, establecía entre otras disposiciones la obligación de los municipios de destinar parte de sus rentas² en la construcción de “viviendas higiénicas”. El plan de vivienda fue implementado inicialmente en Bogotá, cuyos favorecidos para la época era la clase obrera; quienes mantenían relaciones violentas y conflictivas con el gobierno. Las “viviendas higiénicas” se constituían en una modalidad de pago de un canon de arriendo inicial y una posterior adjudicación al beneficiario. Características encontradas en la actualidad en materia de Viviendas de Interés Prioritario (VIP), Viviendas de Interés Social (VIS) e incluso en planes de financiación de empresas financieras privadas.

Como lo explica Olga Lucia Ceballos (Ceballos, 2008), esta concepción higienista fue impulsada por las denuncias de las organizaciones médicas y salubridad en las ciudades y en el campo. Sin embargo, desde la década de 1920 y 1930, el Estado empieza a intervenir

² RENTAS MUNICIPALES: Son rentas los ingresos que el municipio y sus entidades descentralizadas perciben por concepto de impuestos, tasas y contribuciones, monopolios, aprovechamientos, explotaciones, regalías, participaciones, sanciones pecuniarias, y en general todos aquellos ingresos que corresponden para el cumplimiento de sus fines fijados por la Constitución y la ley.

conformando instituciones públicas en el ámbito de vivienda rural (Banco Agrícola, más tarde Caja Agraria) y en el ámbito urbano (Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial.) Pero se puede considerar que el instituto que fortaleció la vivienda social en Colombia desde sus inicios en 1939, hasta su liquidación en 1991, fue el Instituto de Crédito Territorial ICT.³

Es importante resaltar, como el Gobierno Colombiano por primera vez acogía en sus planes a las ciudades, tendencia social que provenía de políticas de posguerra en el mundo. En consecuencia, se reforma la Constitución por el Presidente López Pumarejo en 1936, adoptando lineamientos enfocados a lo social, sindical y el uso del suelo. Fue así que los municipios entregaron auxilios y construyeron casas para la clase proletariada en las ciudades y granjas familiares para los campesinos en las zonas rurales.

1.1.3 Concepción institucional (1942 – 1965)

En esta etapa se resalta el fortalecimiento y la mayor cobertura implementada por las instituciones creadas en años anteriores (Banco Central Hipotecario BCH y el Instituto de Crédito Territorial ICT). Los Gobiernos de la época se dieron cuenta de la falta de políticas habitacionales en el país, y con ese propósito se crea el subsidio familiar de vivienda⁴, se consolidan las entidades existentes y se crean nuevas, como la Caja de vivienda Militar en 1947.

En la concepción Institucional, como se enmarca en el libro *vivienda social en Colombia*: “aunque subsiste la preocupación por las precariedades de la calidad de la vivienda, es interesante advertir que la política inicia un periodo en el cual la vivienda social se asocia al concepto de vivienda económica”. (Ministerio de vivienda. Ciudad y Territorio para el séptimo foro urbano mundial, 2014)

³ INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL ICT: Entidad encargada de construir y otorgar crédito para la compra de vivienda con algunos subsidios del Estado a la tasa de interés y al precio de la vivienda. (Universidad del Rosario, 2007, párr. 1)

⁴ SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA: Es un aporte estatal en dinero o en especie entregado por una sola vez al hogar beneficiario, que no se restituye y que constituye un complemento para facilitar la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda. (Ministerio de vivienda, 2015, párr. 1)

La mentalidad de equiparar vivienda social con vivienda económica está vigente hoy en día, se relaciona porque sus destinatarios desde años atrás han sido los menos favorecidos (obreros y campesinos mediados siglo XX), por esa razón, cada gremio se asoció en cooperativas con el fin de obtener créditos de vivienda o como oferentes de proyectos habitacionales. Sumado a otras iniciativas privadas, como la autorización de libranzas y el uso de cesantías para el pago de los créditos, empieza el auge de adquirir casa en Colombia.

En la década de los 60, se crea la Misión del Plan de Fomento, considerado como el primer plan estructurado de planeación económica en Colombia. Nació de la necesidad del país al requerir ayuda internacional (Estados Unidos – Plan Ayuda para el Progreso), debido a que el presupuesto nacional no era lo suficiente para la cobertura de vivienda. A partir de entonces, se realizaron censos con el fin de determinar las condiciones cuantitativas y cualitativas habitacionales, llegando a la conclusión que Colombia se encontraba en un estancamiento económico donde la solución según el profesor Lauchlin Currie, (Universidad de los Andes, 1997) se basaba en la articulación del Estado y en la construcción como sector privado especializado. Así, la creación de ahorro privado como un mecanismo de financiamiento de la construcción de vivienda, impulsaría la inversión, absorbería la mano de obra, lograría elevar el nivel de vida y crearía condiciones para el crecimiento industrial

1.1.4 El periodo en transición (1965-1972)

El periodo anterior (1942-1965) se caracterizó por el robustecimiento de las instituciones creadas para la construcción y financiamiento de vivienda. En el periodo de transición, los Gobiernos se preocuparon por la capacidad de pago de los hogares, en esa medida se implementaron subsidios para la oferta y demanda en el mercado de época, expidiendo legislación con el fin de sacar a Colombia del estancamiento económico:

En 1966, se introduce el concepto de Vivienda de Interés Social (VIS). Siendo para la época “la vivienda subsidiada” dirigida a la población en condición de pobreza.

En 1968 se expide el decreto Ley número 3118, por el cual se crea por el entonces Presidente de la República Dr. Carlos Lleras Restrepo el Fondo Nacional del Ahorro (FNA); con naturaleza jurídica de Establecimiento Público de orden nacional, para entonces. (FNA, 2015)

En 1970 se formula en el Plan Nacional de Desarrollo, estrategias que ponen fin a las llevadas a cabo en el periodo institucional, creando nuevas pautas en el énfasis de la construcción urbana por el sector privado. La construcción además de ser la encargada de superar el déficit habitacional de la época, se consideró como el motor que impulsaría el desarrollo económico y social del país.

Por último para el periodo de transición, en 1972 se legisla sobre la inflación y el ahorro de los colombianos, se autoriza la constitución de las corporaciones de ahorro y vivienda⁵, iniciando un nuevo periodo en la historia de las políticas de vivienda.

1.1.5 El periodo de las corporaciones de ahorro y vivienda (1972 – 1990)

En 1972 inicia el periodo que marcaría la evolución de la vivienda en Colombia. Como se describe en el libro “*Colombia: cien años de políticas habitacionales.*” (Ministerio de vivienda. Ciudad y Territorio para el séptimo foro urbano mundial, 2014). El periodo de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) aunque conserva elementos claves del modelo universal de gestión de política habitacional, se caracteriza por la intervención masiva del sector privado en la producción y financiación de vivienda; de compradores –a largo plazo– y productores –a corto plazo–.

Pasaron casi 50 años desde la primera expedición de una normatividad en materia de vivienda en 1918, cuando el presidente Misael Pastrana cambio totalmente el esquema de desarrollo económico, al autorizar la creación de Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) y

⁵ CORPORACIONES DE AHORRO Y VIVIENDA: Institución financiera que tiene como función promover el ahorro privado y llevarlo hacia la industria de la construcción a través de créditos hipotecarios. La captación de los recursos se hace a través de las cuentas de ahorro, de los depósitos ordinarios y de los certificados de depósito a término.

al crear la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC)⁶. Dos herramientas que transformarían las políticas de vivienda de ahí en adelante, pues ahora, en su mayoría eran las entidades privadas quienes construían y financiaban proyectos, edificaciones residenciales y de otros usos; perdiendo el Estado su casi total participación directa en la operación de los principales planes de vivienda, incluida la vivienda social.

Los gobiernos de inicio y mediados de este periodo regularon los planes habitacionales, mediante Planes de Desarrollo. Aunque no se designaba las políticas de vivienda como prioridad principal, entre los temas de los planes se encontraban directrices sectoriales las cuales consistían entre otras, en la creación de Entidades de Desarrollo Urbano (EDU) en las principales ciudades y la implementación del concepto “ciudades entre ciudades” (En este periodo se desarrollan las fases del primer proyecto a gran escala, Ciudad Salitre), generando que se complemente el marco legislativo de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda CAV.

En el Gobierno del Presidente Betancur (1982-1986) se tiene por primera vez una meta de 400 mil viviendas, la mitad de ellas destinadas a viviendas sociales. Se obliga a los privados y a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda CAV, para que destinen un porcentaje de sus proyectos en la creación de viviendas sociales; modalidad que se aplica en la actualidad a las constructoras (Decreto 138 de 2015 y más).

Se puede concluir al finalizar esta concepción, que hubo dos factores para llegar al modelo que se está aplicando en la actualidad: 1) Con el acto legislativo 01 del 9 de enero de 1986, los Alcaldes se elegían popularmente, y la ley 9 de 1989 de reforma urbana, se configura la descentralización en las políticas de vivienda. Ahora los mandatarios municipales eran junto con el Estado los encargados de gestionar los proyectos habitacionales en Colombia. 2) Durante más de 20 años, el objetivo de toda política en materia de vivienda era la de superar el déficit cuantativo de vivienda, pero al finalizar la década de los 80 se demuestra que en Colombia también existe un déficit cualitativo. Por esa razón, las entidades públicas y privadas tenían la

⁶ UPAC: Son las iniciales de Unidad de Poder Adquisitivo Constante. Este sistema tuvo sus orígenes en Brasil y fue implementado en Colombia en el año de 1972. La UPAC tenía como principales objetivos los de mantener el poder adquisitivo de la moneda y ofrecer una solución a los colombianos que necesitaran un crédito hipotecario de largo plazo para comprar vivienda. (Banco de la República, 2015, párr. 1)

misión de construir casas para quienes la necesitaran, al igual que debían solucionar problemas relacionados con la calidad de las existentes, según las necesidades básicas insatisfechas a que diera lugar.

1.1.6 La concepción de mercado y los subsidios a la demanda (1990-nuestros días)

Esta concepción inicia en el final del siglo XX, pero en el inicio de un nuevo modelo económico, político. En los inicios de la década de los 90, entra en vigencia la nueva Constitución de Colombia (1991); en su artículo 51 se promulga la vivienda digna. Implementa la apertura económica⁷. Creando un modelo el cual uno de sus principios es que las necesidades habitacionales se atienden en el mercado, por lo cual se desplaza al Estado de la producción y financiación de la vivienda social.

Se desplaza al Estado de la producción y financiación de vivienda, debido que sus Entidades entran en una crisis para su posterior extinción. En primer lugar, el Instituto de Crédito Territorial ICT es sustituido por un nuevo sistema Nacional de vivienda de interés Social: el Subsidio Familiar de Vivienda SFV y el Instituto Nacional de vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE. En segundo lugar, se crea una reforma económica y de corrección monetaria del Sistema UPAC, que llevaría años después a la liquidación del sistema (1999).

En este periodo, el Congreso expide la ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial. Con esta ley se enmarca la iniciativa de aspectos urbanos en las ciudades y otorga pautas e instrumentos para que los entes territoriales puedan operar.

⁷ APERTURA ECONÓMICA EN COLOMBIA: La Apertura Económica que experimentó Colombia a principios de los noventa fue uno de los muchos pasos que dio el continente suramericano para integrarse a la economía global. La decisión de adoptar este modelo se produjo luego que una política proteccionista dominó el intercambio comercial con otros países durante varias décadas. Como resultado del proteccionismo, el mercado nacional se había saturado con productos locales, de tal manera que el poder de compra era inferior a la oferta. En adición, los precios de los productos nacionales habían incrementado con el tiempo, y el control de calidad se había deteriorado por falta de competencia. Frente a esta situación, la administración del presidente Colombiano Cesar Gaviria adoptó la Política de Apertura. (Banco de la República, 2015)

En el Plan de Desarrollo “prosperidad para todos” (2010 – 2014), tuvo como objetivo la construcción de 1.000.000 viviendas, las cuales casi 650 mil son de interés social. La gestión Institucional actual comprende intervenciones de oferta y demanda y mantiene la tendencia de gran participación del sector privado (Ministerio de vivienda. Ciudad y Territorio para el séptimo foro urbano mundial, 2014). Pero el Estado quiere volver a tener acción directa; por esa razón en nuestros días, implementan programas de crédito hipotecario y generación de viviendas de interés prioritario VIP.

Los planes destinados a políticas de vivienda social que se encuentran vigentes, son materia de estudio en esta investigación, siendo descritos y analizados en el capítulo II “Desarrollo de viviendas de interés prioritario en el Distrito Capital.”

1.2 Conceptos básicos

Como los define el autor Fernando Galvis Gaitán en su libro Manual de Derecho Urbanístico:

La urbanización es el proceso que lleva a vivir a la mayor parte de la población de un Estado en ciudades y, en general, en áreas urbanas. El urbanismo es el arte de construir ciudades, y los métodos para conseguirlo y el derecho urbanístico, el conjunto de normas que ordenan y regulan el territorio de las ciudades haciendo prevalecer el interés público sobre el privado. (Galvis, 2014, pág. 2)

Desde que existen migraciones de personas provenientes de otros territorios para fundar ciudades o asentarse en ellas, se necesita la intervención del Estado; y este último es clave para la definición y desarrollo de la urbanización, urbanismo y derecho urbanístico.

1.2.1 Urbanización

Es el proceso que lleva a vivir a la mayor parte de la población a las zonas urbanas. En un Estado intervencionista al llegar gran cantidad de gente a las ciudades, se necesita poner en movimiento la construcción de viviendas, infraestructura para lugares de trabajo, colegios para los menores, circulación y solución a problemas religiosos, entre otros.

En Colombia, la urbanización inició en la década de los 50's cuando familias enteras tuvieron que abandonar el campo para trasladarse a las ciudades por los problemas de violencia de la época. El número de migraciones hacia las grandes urbes aumentó, llegando a pasar de un 75% de la población que vivía en el campo y 25% en las zonas urbanas, a un 68% de la población que habita en ciudades y un 32% en las zonas rurales (Programa de las naciones unidas para el desarrollo PNUD, 2011).

La principal ventaja de la urbanización frente a la vida en el campo, es la atracción que tiene la ciudad por ofrecer una mejor calidad de vida, con servicios de salud, educación y recreación. En contraste, si no se controla o no se tiene una buena planificación, la urbanización tendría como desventaja el crecimiento desordenado, problemas de movilidad, violencia e inseguridad.

Los beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés prioritario (VIP) son en su mayoría desplazados por la violencia o damnificados que llegaron a la ciudad con el fin de obtener una mejor calidad de vida. “Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual...” (Organización de las Naciones Unidas, 2004) Derecho consagrado en la carta mundial por el derecho a la ciudad.

a) Urbanización en Colombia

La urbanización en Colombia tuvo un gran crecimiento en los últimos años; primero, debido a la creación de empresas industriales y empresas de prestación de servicios; segundo, por el aumento demográfico de la población, pasando de 4 millones de habitantes en 1886 a 48 millones de habitantes en el 2013, y tercero, por las particiones de los ingresos de la nación en los municipios, permitiendo que se preste un mejor servicio de salud, educación y agua potable. (Galvis, 2014)

El Derecho urbanístico utiliza los conceptos de ordenamiento territorial, planeación urbana, derecho urbano, desarrollo territorial y derecho inmobiliario (Morcillo, 2007), todos relacionados con la regulación y el crecimiento de las ciudades, con el propósito de generar seguridad, salubridad y bienestar a sus habitantes.

1.2.2 Urbanismo

El urbanismo se encarga del estudio, planificación y ordenamiento de la ciudad. Es el conjunto de disciplinas que utiliza la geografía urbana como herramienta fundamental para aprovechar y controlar los espacios de los asentamientos urbanísticos.

El urbanismo tiene relación con varias profesiones como: la arquitectura por ser ellos quienes idean la construcción de ciudades, los economistas por ser quienes se encargan de la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios. Otras profesiones que complementan en urbanismo son los historiadores, sociólogos y administradores públicos. El campo de aplicación del urbanismo consiste básicamente en i) el hábitat de los habitantes, ii) infraestructura de la ciudad, iii) servicios de salud y educación, iv) transporte público, y v) servicios públicos domiciliarios. (Galvis, 2014)

Una relación muy cercana que existe es la del urbanismo y el precio del suelo. Se evidencia, cuando crece mucho la población y es difícil comprar un terreno, los propietarios de grandes terrenos por la demanda tienden a aumentar el precio, especulando y jugando con el mercado inmobiliario de la ciudad. Es por ellos, que las administraciones no deben permitir la libre compra y venta de tierras y además, fijar avalúos para mantener un control sobre el mercado.

1.2.3 Derecho Urbanístico.

El autor Mauricio Rengifo define el derecho urbanístico como:

El conjunto de normas de planificación, gestión y control mediante las cuales se ordena el territorio de las ciudades con el propósito de generar seguridad, salubridad y bienestar a sus habitantes y promover la realización efectiva de sus derechos, en el marco del desarrollo sostenible y la participación democrática. Sin duda, esta definición no es meramente descriptiva. Si lo fuera, tan sólo conservaría la primera parte, es decir, aquel conjunto de normas de planificación, gestión y control mediante las cuales se ordena el territorio de las ciudades. Sin embargo, la definición es también normativa, en la medida en que no se presenta una serie de metas sin las cuales el derecho urbano perdería toda su relevancia. (Rengifo, 2012, Pág. 14).

En nuestros días, el derecho urbanístico se desprende como una rama del derecho administrativo, y tiene una gran importancia por estar la mayor parte de la población de Colombia viviendo en las ciudades. Es quien nos determina como se debe organizar la ciudad, el

tipo de construcciones dependiendo el suelo, y la normatividad para tener una relación armoniosa entre ciudadanos; dicta los derechos y deberes de las personas con la ciudad.

a) Principios del derecho urbanístico

Artículo 2 ley 388 de 1997.

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Artículo 100 ley 388 de 1997. Los principios del régimen normativo: i) Concordancia: las normas urbanísticas que se expiden en un determinado municipio deben estar en armonía con el plan de ordenamiento territorial, ii) neutralidad: cada propietario debe tener el mismo tratamiento normativo que cualquier otro, iii) simplicidad: las normas urbanísticas deben ser fáciles de comprender, aplicar y controlar, y iv) transparencia: el régimen normativo debe ser explícito y completamente público para todas las partes involucradas.

Otro principio que se puede incluir sería la función pública del urbanismo y la participación en audiencias públicas, en los planes de desarrollo y en las licencias ambientales y urbanísticas.

b) Características

1. Prevalece el interés general.

En el derecho urbanístico prevalece el interés general sobre el particular. La propiedad es una función social y ecológica. Se limita el derecho de propiedad. (Galvis, 2014)

2. Un derecho nuevo.

El derecho urbanístico es nuevo en Colombia, comienza a tener importancia a finales del siglo XX. (Galvis, 2014)

3. Mantiene relaciones con otras ramas del derecho.

El derecho urbanístico tiene relación con el derecho constitucional, derecho civil, derecho penal y comercial. (Galvis, 2014)

4. Partes intervinientes.

Las partes intervinientes en el derecho urbanístico son los propietarios, constructores, servidores públicos y habitantes de la ciudad. (Galvis, 2014)

5. Es una función pública.

Artículo 3 ley 388 de 1997: El ordenamiento territorial constituye en su conjunto una función pública para el cumplimiento de los siguientes fines:

- a. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
- b. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
- c. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
- d. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos antes los riesgos naturales.

6. Aplicación del derecho urbanístico.

Le corresponde a los servidores públicos aplicar el derecho urbanístico. Alcaldes, concejales, jefes de planeación, curadores y demás servidores públicos territoriales. (Galvis, 2014)

7. Instrumentos.

El principal instrumento del derecho urbanístico es la planeación, representada en los planes de ordenamiento territorial. (Galvis, 2014)

1.2.4 Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

La Secretaria Distrital de planeación puntualiza que el POT es la norma que define como la ciudad puede hacer uso del suelo, la locación de vivienda en la urbe, las zonas protegidas por el distrito y los epicentros de recreación y cultura (Secretaria Distrital de Planeación 2015). Sus fines consisten en aprovechar los beneficios que ofrece el desarrollo de la ciudad y mejorar la calidad de vida de los habitantes; razón por la cual, un Plan de Ordenamiento Territorial es la herramienta que define la ubicación de los proyectos destinados a Viviendas de Interés Prioritario (VIP) porque con ella, se regula el uso del suelo y se mejora la calidad de vida, brindando un mejor futuro a una parte de la sociedad vulnerada de la ciudad.

1.2.5 Función pública organización de las ciudades

El crecimiento desproporcionado y desordenado de las ciudades hoy día, existe por la falta de directrices claras, en materia de construcción de vivienda y urbanizaciones por parte de la Administración. En el factor habitacional, las urbanizaciones destinadas a proyectos de Vivienda de Interés Prioritario, se convierten en una nueva tendencia, debido a que en Colombia se hablaba de la función social del suelo desde la reforma Constitucional de 1936, pero solamente en materia rural. Como lo afirmó el profesor Vidal Perdomo:

Estas exigencias colectivas van alejando el derecho de las ciudades de los principios que dominaron el Código Civil, hecho para el esplendor de la concepción individualista de la propiedad. En este estatuto lo fundamental era la tierra; todo lo atraía. En la ciudad, esta tiene un valor instrumental, está destinada a soportar una construcción; pero el aprovechamiento urbano (Calles, plazas, parques, barrios, servicios, destinos de fondo, construcciones, volúmenes, altura, etc.) hace parte de las decisiones públicas y no del simple querer del titular de un derecho. (Vidal, 1985, pág.25)

No existían disposiciones específicas y precisas sobre el fin social en la propiedad urbana. La regulación existente se refería exclusivamente a la propiedad rural. Los problemas se generaron en la ciudad, no estaban regulados por esta normatividad, que establecía el fin social de la propiedad rural, creando problemas por la constante migración del campo a la ciudad. En los proyectos⁸ materia de esta investigación, los desplazados por el conflicto armado o desastres naturales son el gran porcentaje de beneficiarios de los planes habitacionales implementados en la actualidad. Por esa razón, se puede interpretar según el artículo 58 de la Constitución Política

⁸ PROYECTOS DE VIVIENDAS DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP): Plaza de la Hoja, carrera 30 con calle 19.

que en las ciudades, los constructores o cualquier titular de un derecho de dominio, deben ceder sus intereses particulares en beneficio de los planes de construcción de vivienda de interés prioritario.

1.2.6 Eficacia POT

En la actualidad, las ciudades cada vez más se encuentran dispersas y no con una ideal expansión territorial; generando la construcción de barrios en la periferia, un crecimiento descontrolado e indiscriminado, la marcada distinción de clases sociales en los barrios y la destrucción de los recursos naturales. Colombia, como un Estado Social de Derecho tiene como política Estatal la creación de un Plan de Ordenamiento territorial: Proceso mediante el cual (1) se orienta la ocupación y utilización del territorio, Y (2) sus actividades socioeconómicas. El Plan de Ordenamiento territorial surge de la necesidad de regular y corregir la inadecuada localización de las actividades económicas, los usos de vivienda y empleo que dispone mejorar la ubicación en el espacio geográfico, la infraestructura física y los factores que generan deterioro de la calidad de vida en Colombia. (Ministerio de Ambiente. Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004, pág.5)

En la Constitución de 1.991 nace el ordenamiento territorial, que tiene como objetivo encontrar la descentralización administrativa, la autonomía de las entidades territoriales y la democracia participativa, entre otras. Definido en el artículo 5 de la ley 388 de 1997 : como el conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por el Departamento, municipios, en ejercicio de la función pública que les compete dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo integral globalizado y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Congreso de la República, 1997)

La Corte se pronunció:

El Legislador expidió la Ley 154 de 1994, Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo, a partir de la cual determina las competencias de la Nación y de las entidades territoriales en temas de la planeación territorial. A nivel nacional, el Plan de Desarrollo Territorial está comprendido en la Ley 388 de 1997, en el cual se determina el rol del Estado en la promoción del uso equitativo y racional del suelo, en la garantía de la función social de la propiedad privada, y en la distribución equitativa de cargas y beneficios. Teniendo como base los fines y objetivos del régimen urbanístico, se ha de entender que la obtención de la licencia de construcción pretende garantizar el uso adecuado y racional del suelo, mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio, y la seguridad de los asentamientos humanos. La carencia de dicha licencia para iniciar una obra, lleva a que se incurra en una infracción urbanística y se presenta la posibilidad de la imposición de una sanción, la demolición de la obra, puesto que se entiende que la construcción no cumple con los requisitos de razonabilidad y seguridad del uso del suelo. (Corte Constitucional, 2014)

Lo anterior evidencia, que por mandato Constitucional los Gobiernos municipales o en nuestro caso el Distrito Capital tiene entre otras, la facultad de regular el uso del suelo con el fin de destinar la construcción o incentivar la destinación de Viviendas de Interés Prioritario (VIP) para favorecer a las comunidades menos favorecidas (función social de la propiedad). Es así, que por medio de la legislación urbanística expedida por los entes territoriales, se logra un eficaz Plan de Ordenamiento territorial.

1.2.7 Ciudad Compacta.

Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en este momento están apuntando a controlar el crecimiento de las ciudades y planificar los nuevos proyectos de las mismas. En materia de viviendas de interés prioritario, buscan que su ubicación no sea en sectores que por tradición ha sido de gente de bajos recursos. Esto con el fin de disminuir la discriminación socio-espacial y crear ventajas a los beneficiarios con este tipo de viviendas.

Se entiende que en una ciudad compacta, los elementos constituyentes no se encuentran separados los unos de los otros. Este concepto no sólo se refiere a la instalación física, sino también a una unidad de funciones, una mezcla e interrelación de actividades, de forma que los desplazamientos entre la vivienda, el trabajo y el ocio, pueden ser menores, que son favorecidas

por la densidad y que comparten un mismo tejido urbano. Este tipo de ciudad ocupa mucho menos espacio que una ciudad dispersa para alojar al mismo tipo de habitantes, tanto por la propia ciudad, como por las infraestructuras que necesitan. En la ciudad dispersa, no es rentable una densa red de transporte, de forma que resulta imprescindible el uso individual del vehículo automotor. (Subsecretaría de desarrollo urbano y ordenación de suelo. Mérida – México, 2009, pág. 7)

En lo concerniente a los proyectos destinados a Viviendas de Interés Prioritario (VIP), una de las preocupaciones de los Gobiernos en la actualidad es la localización de estas urbanizaciones para que la ciudad sea sostenible y compacta. Pero esta preocupación la han tenido administraciones anteriores. En la década de los 50, se crearon normas que fijaron criterios sobre la ubicación de los barrios sociales de la época, su equipamiento, sus vías de acceso y su capacidad per cápita. Lo que no se tuvo en cuenta o no se pudo llegar a imaginar fue la gran migración del campo a la ciudad en los años siguientes, que ocasiono un desarrollo desordenado de la ciudad.

1.2.8 Diferencias Vivienda Interés Prioritario (vip) – Vivienda Interés Social (vis)

VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL: Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar del derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a los programas de vivienda. Los municipios y distritos determinaran sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos a mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente. (Congreso de la República, 1.989)

La política de vivienda pública se convirtió en una de las banderas del Gobierno Nacional, asistiendo a las poblaciones más vulnerables a nivel social y económico. Pero existen diferencias entre estos dos tipos de viviendas.

Uno de los objetivos principales de este programa es el establecimiento de instrumentos para garantizar el acceso efectivo a la vivienda por parte de la población más vulnerable, así como para facilitar la financiación de la vivienda, según está consignado en la ley 1537 de 2012. De esta política de vivienda se desprenden dos tipos de productos, las viviendas VIP y VIS, que se diferencian en aspectos como la estructura, financiación y las condiciones que deben cumplir los beneficiarios. (Prabyc Ingenieros, 2014).

V.I.P.	V.I.S.
BENEFICIADOS: Son para aquellos en condición de pobreza extrema y requieran de una pronta asistencia. Dentro de este grupo se encuentran las víctimas del desplazamiento y del invierno, sin embargo la prioridad son las madres y padres cabezas de familia, personas de la tercera edad y habitantes de zonas de alto riesgo no mitigable.	BENEFICIADOS: Destinadas para las personas cuyas condiciones socio-económicas sean muy bajas, es decir, para poblaciones en condición de pobreza, que sean víctimas del desplazamiento forzado, damnificados del invierno
FINANCIACIÓN: Debido a las precarias condiciones de las personas que busca auxiliar, son de carácter gratuito. Los costos de construcción de estas viviendas son bajos, lo que hace que su función se centre únicamente en proveer las necesidades básicas de los beneficiarios.	FINANCIACIÓN: Presentan costos de construcción mayores y se adquieren mediante un subsidio de financiamiento.

Las Viviendas de Interés Prioritario (VIP) son otorgadas a los colombianos más afectados por el conflicto o los sucesos medio-ambientales críticos, mientras las Viviendas de Interés Social (VIS), aunque asisten a poblaciones en condiciones de pobreza, no son de pobreza extrema.

1.2.9 Programas de vivienda gobierno nacional

Los programas de vivienda desarrollados por el gobierno de Colombia en cabeza del ministerio de vivienda se encuentran divididos en cuatro (4) concepciones diferentes desarrollados según las distintas necesidades de la población colombiana.

En primer lugar, se encuentra el proyecto más ambicioso, el que más beneficios ha traído para los desplazados por la violencia y las familias en alto grado de vulnerabilidad. Es el proyecto impulsado por el anterior ministro de vivienda Germán Vargas Lleras, actual vicepresidente de la República. El proyecto se denomina "vivienda gratis". Este programa cuenta a la fecha con la construcción de más de noventa mil (90.000) viviendas y una alta inversión estatal en los distintos proyectos entregados a sus beneficiarios.

Serán beneficiarios de la vivienda gratuita, a título de subsidio en especie, quienes cumplan con los criterios de priorización y focalización que defina al Gobierno Nacional. La asignación beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones:

1. 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. Que esté en situación de desplazamiento.
3. Que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias.
4. Que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.

Este programa cuenta a la fecha con la construcción de más de noventa mil (90.000) viviendas y una alta inversión estatal en los distintos proyectos entregados a sus beneficiarios.

En segundo lugar, se encuentra el programa denominado "casa ahorro" más conocido como vivienda de interés prioritario, los proyecto beneficiarían a ochenta y seis mil (86.000) familias en todo el territorio nacional. El programa está destinado a familias con ingresos inferiores a los dos salarios mínimos legales mensuales vigentes y las cuotas a pagar por los

créditos entregados por el gobierno no deben superar el treinta por ciento (30%) de estos ingresos. De acuerdo a esto, el beneficio central sería el bajo costo de los préstamos. Entre los requisitos se encuentra que deben contar con un crédito pre-aprobado y aportar como cuota inicial una suma aproximada de dos millones de pesos, el subsidio a asignar se determina dependiendo de los ingresos:

- Para los hogares que tengan ingresos de hasta un punto seis (1,6 SMLMV) el subsidio será de treinta (30) SMMLV, el valor de cada vivienda no podrá superar los setenta (70) SMMLV.
- Para los hogares que tengan ingresos mayores a uno punto seis (1,6 SMMLV) el subsidio será de veinticinco (25) SMMLV, el valor de cada vivienda no podrá superar los setenta (70) SMMLV.

En tercer lugar se encuentra el programa denominado "**subsidio a la tasa de interés**". Este programa consiste en que el gobierno subsidiaría los intereses de los créditos hasta en un cinco por ciento (5%) y el fondo nacional del ahorro tiene contemplado este mismo porcentaje para los créditos de vivienda que asigne, esto se traduce en una tasa de interés del cero por ciento (0%).

En cuarto lugar se encuentra el programa denominado "**mi casa ya**". El programa está destinado a hogares con ingresos entre los dos (2) y los cuatro (4) SMMLV, se pretende favorecer a más de ciento treinta mil (130.000) ciudadanos y su vigencia será hasta que se acaben estos cupos. Destinado a la compra de casa la cual tenga un valor superior a los setenta (70) SMMLV y no exceda los ciento treinta y cinco (135) SMMLV, El programa reduce la cuota que deben pagar los beneficiarios entre un treinta por ciento (30%) y un cuarenta por ciento (40%) de lo que se pagaría normalmente, como todos los anteriores proyectos, "mi casa ya" está propuesto únicamente a familias que no cuenten con casa propia, deben habitarla mínimo durante diez (10) años, la vigencia del programa inicia en el 2015 y se espera entregar dichos subsidios para los ciento treinta mil (130.000) beneficiarios hasta el 2018.

CAPÍTULO II

Desarrollo de viviendas de interés prioritario en el Distrito Capital

2.1 Bloque Constitucional

2.1.1 Constitución Política 1.991

El derecho a la vivienda digna se encuentra en la Constitución Política consagrado de la siguiente forma:

Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Una vivienda digna es una necesidad y un derecho que toda persona debe tener reconocida de manera efectiva en la sociedad. Se ha convertido en una condición mínima que necesita una persona para sobrevivir, relacionado con el acceso a derechos básicos sanitarios y de educación. Desde el marco constitucional se busca proteger y hacer efectivo este derecho a quienes más lo necesitan, convirtiéndose en uno de los objetivos del gobierno nacional junto con los entes territoriales, municipales y Distritales.

2.1.2 Tratados Internacionales.

Se encuentra el derecho a la vivienda digna recogido en el artículo 25, numeral 1º de la declaración Universal de los derechos humanos y el artículo 11 del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales con las siguientes enunciaciones:

A) Artículo 25. Declaración Universal de los Derechos Humanos: 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia

por circunstancias independientes de su voluntad.(Organización de las Naciones Unidas, 1948)

B) Artículo 11. Del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales: Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.(Organización de las Naciones Unidas, 1966)

A pesar de ser el derecho a la vivienda de tipo asistencial más no fundamental, el gobierno debe garantizarlo a las personas y/o grupos vulnerables. Es imposible para un Estado garantizar este derecho a todos sus ciudadanos. Se trae a colación el principio de solidaridad, de esta forma beneficiar a la población en un alto estado de necesidad derivado de distintos aspectos tales como: el desplazamiento, los desastres naturales, ser madres cabeza de hogar y aquellos que identifica la ley, como beneficiarios legítimos de los programas de vivienda planificados y desarrollados por el gobierno y los entes territoriales.

Los niños como fundamento esencial de la sociedad, están protegidos especialmente, por la Constitución, convenciones y tratados internacionales, una de estas disposiciones la encontramos en:

C) Convención internacional sobre los derechos del niño:

Artículo 16.1 ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, domicilio o correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación. (Organización de las Naciones Unidas, 1989).

Artículo 27-3. Los Estados partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptaran medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño y a dar efectividad de ese derecho, y en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respeto a la nutrición, el vestuario y la vivienda. (Organización de las Naciones Unidas, 1989).

En los derechos de los niños, la organización de las naciones unidas exige a los padres y al Estado, a proteger de forma efectiva el derecho a la vivienda de los menores, por medio de su aparato gubernamental brindando asistencia material en los proyectos de vivienda de interés prioritario (Vip) a las familias en condiciones de vulnerabilidad.

Los tratados que traen consigo disposiciones de tipo económico y social también estipulan medidas para la efectiva protección del derecho a la vivienda, tales como:

D) Declaración sobre el derecho al desarrollo

Artículo 8. Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo, y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales. (Organización de las Naciones Unidas, 1986).

El plan de desarrollo de Bogotá (2012-2016), está adecuado para fortalecer la justicia social, la distribución equitativa de las riquezas y suplir las necesidades básicas de los ciudadanos, se dan los parámetros básicos para que el Distrito regule las actuaciones de los particulares mediante normas y reglas de convivencia. El derecho al desarrollo prevé que los Estados deben reformar económica y socialmente su legislación buscando la erradicación de toda forma de injusticia social, por esta razón el Gobierno Distrital prioriza la protección de este derecho en sus distintos programas sociales, como lo es el acceso a la vivienda de interés prioritario para la población en algún grado de vulnerabilidad. El sector privado al ser un sujeto de desarrollo tanto local como nacional, debe contribuir solidariamente al progreso de los lugares donde explota su actividad económica (Cargas Urbanísticas), puntualmente el Distrito de Bogotá tomando como referencia normas nacionales y aterrizándolas al contexto local mediante decretos obliga a que los grandes proyectos de vivienda privada generen los espacios adecuados para la construcción de viviendas de interés prioritario (Vip) y de ser imposible la cesión de estos espacios, deben contribuir económicamente para la adquisición de los mismos.

E) Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial

Artículo 5. En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación

racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: e) iii. Derecho a la vivienda. (Organización de las Naciones Unidas, 1965)

F) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Art 14.2 Los Estados Partes 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 le asegurarán el derecho a:

- f) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones. (Organización de las Naciones Unidas, 1979).

Las últimas políticas públicas de Bogotá en materia social han estado centradas en generar una capital más igualitaria y más humana como lo esgrime su slogan, donde se respeten los derechos de las minorías (los grupos étnicos afro descendientes, palenqueros raizales, indígenas, Rrom⁹, las personas LGBTI, con discapacidad y víctimas del conflicto armado) con programas de inclusión en temas educativos, de salud y de vivienda.

Si bien es cierto que los programas de vivienda a gran escala son financiados, realizados y entregados por la vicepresidencia de la república, el Distrito Capital ha aportado en los últimos años varios lotes de terreno para la construcción de los mismos, dentro del plan de desarrollo de Bogotá 2012 – 2016, se encuentra descrita la política mediante la cual el gobierno Distrital, estimulará la construcción de vivienda de interés prioritario en el marco de la renovación urbana, dentro del eje uno (1) del plan de desarrollo:

Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo “Orientar los procesos de renovación urbana hacia proyectos incluyentes e integrales, que tengan como prioridad proteger la permanencia de los propietarios y habitantes originales o su vinculación voluntaria a proyectos asociativos, con

⁹ PUEBLO RROM: Son una comunidad o etnia originaria del subcontinente indio, que data de los reinos medios de la india, con rasgos culturales comunes aunque con enormes diferencias entre sus subgrupos. También llamados gitanos.

una distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Por medio de la coordinación de las inversiones públicas y privadas, y los instrumentos normativos y de planeación y gestión se apoyará una movilización más ágil del suelo para los proyectos de revitalización en el centro ampliado, con la inclusión de vivienda de interés prioritario y mayor calidad de vida de sus habitantes. Los proyectos con usos rentables tendrán que ser autofinanciados y cubrir las inversiones requeridas para la densificación y se estimularán aquellos que incluyan Vivienda de Interés Prioritario. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012)

El Distrito entrega un instructivo dentro de las políticas públicas para evitar la discriminación y segregación, el plan de desarrollo impulsa la construcción de vivienda de interés prioritario dentro de los programas de renovación urbana afines a la superación de las distintas formas de exclusión más notorias en Bogotá.

Contar con una vivienda digna garantiza que todas las personas que se han visto sometidas a algún tipo de discriminación mejoren su calidad de vida y la de sus familias, generando una percepción de desarrollo dentro del Distrito.

G) Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.

Artículo 43.1. Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con:

d) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres. (Organización de las Naciones Unidas, 1990)

Los trabajadores migratorios al tener un estatus especial y estar brindando sus conocimientos y su fuerza laboral a un Estado diferente al suyo, cuentan con todos los beneficios en materia de vivienda como si fuesen ciudadanos nacionales, el Estado los debe hacer partícipe de los programas de vivienda de interés social y prioritario de acuerdo a las condiciones contempladas en las normas que rigen la materia.

2.1.3 Disposiciones legales.

a) LEY 388 DE 1.997

Se establecen los mecanismos que permiten al municipio: promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial, y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

Garantiza la utilización del suelo por parte de sus propietarios, que se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios. Vela por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

Promueve la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, administrativas y de planificación en todas las instancias y, el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Facilita la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

La ley 388 de 1997, marcó una nueva etapa de políticas urbanísticas y habitacionales en el país. Se estipula como principio, la función social del suelo, la prevalencia del interés general sobre el particular, la función pública del urbanismo. Define los conceptos de ordenamiento territorial y plan de ordenamiento territorial; determina la autonomía para entidades territoriales con el fin de aplicar el desarrollo urbanístico¹⁰.

¹⁰ Artículo 1 numeral 2 ley 388 de 1997: Promover el ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en el ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo.

b) Ley 1537 de 2012

Señala las competencias y responsabilidades que tienen las entidades territoriales junto con el sector privado, de promover el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social, y los proyectos de vivienda de interés prioritario.

En materia de vivienda de interés prioritario, se establece la distribución de los recursos del presupuesto general de la nación asignados al fondo nacional de vivienda¹¹, o directamente a los patrimonios autónomos¹², para que estos, administren los recursos aplicables en la construcción de los proyectos con particulares; contratos que se regirán por el derecho privado.

Corresponde según la ley, al ministerio de vivienda cuando los proyectos sean en la ciudad, y al ministerio de agricultura cuando los proyectos sean en el área rural, definir las condiciones para la entrega, transferencia o legalización del subsidio en especie a los hogares beneficiarios una vez culminado el proyecto. Así mismo, los beneficiarios deberán constituir sobre los inmuebles que reciban el subsidio familiar de vivienda en especie, patrimonio familiar inembargable por el valor respectivo del inmueble, en los términos que determine la ley¹³.

Se beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en las siguientes condiciones: a) que estén vinculadas a programas sociales del Estado que tengan por objeto superar o que se encuentren dentro del rango de pobreza extrema, b) que estén en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias, y d) que se encuentren habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Se dará prioridad a mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

¹¹ Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA: Creado mediante el decreto 555 de 2003, FONVIVIENDA tiene como objetivos consolidar el sistema nacional de información de vivienda y ejecutar las políticas del gobierno Nacional en materia de viviendas de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando: los recursos asignados en el presupuesto general de la nación en inversión para vivienda de interés social urbana; los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del sistema nacional de información de vivienda.

¹² PATRIMONIO AUTÓNOMO: Es una masa de bienes sometida al régimen establecido por la ley, independiente del patrimonio de quien lo transfirió (fideicomitente), de quien es su titular para efectos de su administración (fiduciario), y del patrimonio del beneficiario, libre de las acciones de sus acreedores y de los acreedores del patrimonio que le dio origen. Está llamado a ser transferido a otro titular el beneficiario al vencimiento del contrato de fiducia.

¹³ Ley 9 de 1989 artículo 2, modificado por el artículo 38 de la ley 3 de 1991.

Asimismo la ley determina que en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrolle, los municipios o Distritos con población urbana superior a cien mil (100.000) habitantes y municipios localizados en el área de influencia de los municipios y Distritos con población urbana superior a quinientos mil (500.000) habitantes, deberán determinar porcentajes destinados a la construcción de viviendas de interés prioritario, calculados sobre el área útil residencial del plan parcial¹⁴ o del proyecto urbanístico, tanto en suelo de expansión urbana¹⁵ como en suelo urbanizable en el perímetro urbano. En ningún caso podrá ser inferior al veinte por ciento (20%).

En Bogotá se estableció el porcentaje destinado para la construcción de este tipo de proyectos, por medio del decreto 138 de 2015. Cualquier particular; constructora, banco, entidad privada, debe destinar el porcentaje establecido en la ley para vivienda de interés prioritario (Vip), generando una carga y limitación de su derecho de dominio sobre el lote a construir. Decreto 138 de 2015 y repercusiones desarrolladas en el capítulo III de esta investigación.

c) LEY 1469 DE 2011

Se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.

Tiene como objetivos facilitar la ejecución de operaciones urbanas integrales entre la Nación y las entidades territoriales, los particulares, autoridades ambientales y las empresas de servicios públicos domiciliarios. Con el fin de buscar la utilización equitativa del suelo, velar por la defensa del espacio público e incrementar la producción de vivienda teniendo en cuenta el déficit de cada municipio- Distrito por medio de la figura de Macro proyectos de interés social nacional.

Los macro proyectos de interés social nacional, son el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas definidas entre el gobierno Nacional y las administraciones municipales y Distritales, para la ejecución de proyectos que garanticen la habilitación del suelo para la construcción de vivienda. Teniendo como fin transformar positivamente los componentes sociales, físicos e interinstitucionales de un determinado territorio.

¹⁴ PLAN PARCIAL: Plan de desarrollo urbano limitado a un área o sector que forma o va formar parte de un determinado centro de población.

¹⁵ SUELO DE EXPANSIÓN URBANA: Constituido por la porción del territorio municipal destinado a la expansión, que se habilitará durante la vigencia del plan de ordenamiento territorial POT.

Promueven entre otros, la ocupación eficiente del suelo cumpliendo con la función social y ecológica de la propiedad, la destinación de suelos con uso residencial; reservando de estos una parte a la construcción de viviendas de interés social (Vis) e interés prioritario (Vip), para financiar y promover la efectividad del derecho a una vivienda digna de los hogares de menores ingresos.

La ley establece que los predios de cualquier clase de suelo donde se adelanten macro proyectos de interés social nacional, por declaratoria de utilidad pública e interés social, se adelantarán procedimientos de enajenación voluntaria, expropiación administrativa y/o judicial o se impondrán servidumbres a que hubiere lugar.

d) LEY 1551 DE 2012

Se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la constitución y la ley.

Corresponde a los municipios entre otros, la formulación y adopción de los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA¹⁶ para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital.

e) DECRETO 327 DE 2004

El objeto de la ley es reglamentar las condiciones para la urbanización de terrenos no urbanizados, localizados en suelo urbano y de expansión urbana, así como el reparto de cargas y beneficios de los predios que no están sujetos a los planes parciales en Bogotá.

Cuando se trata de incorporación de suelo de expansión a suelo urbano, los proyectos estarán condicionados a la viabilidad de la infraestructura del sistema vial, de transporte, y de servicios

¹⁶ UPRA: Unidad de Planificación de Tierras Rurales, creada por el Decreto 4145 de 2011, adscrita al Ministerio de agricultura y desarrollo rural, tiene como objetivo orientar la política de gestión del territorio. Planifica y produce lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural.

públicos domiciliarios. Por esa razón, los titulares de las licencias de construcción están obligados a tramitar la modificación de la licencia cuando entran en conflicto, y cuando el porcentaje de suelo comprometido a vivienda interés prioritario (Vip) y vivienda de interés social (Vis) aumente en el proyecto urbanístico.

2.2 VIVIENDA DIGNA

Consagrada en el artículo 51 de la Constitución Política de 1.991, garantiza el acceso efectivo a una vivienda digna o adecuada para los hogares que perciben menores ingresos. Representa una de las obligaciones del Estado, para lograr así mejorar de forma continua las condiciones de vida de la población.

2.2.1 EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA.

En la observación No. 4 del comité de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas, marca unos parámetros o características que debe tener el derecho a la vivienda: (University of Minnesota, 1.991)

La seguridad jurídica de la tenencia: es la materialización de la seguridad en cuanto a la tenencia de la vivienda de cualquier ciudadano, es un blindaje contra el desalojo, las expropiaciones, especulación en los arrendamientos y los costos relacionados con la ocupación.

Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: se resume en que exista un real y fácil acceso a todos los servicios dentro de la vivienda.

Gastos soportables: los gastos del hogar o la vivienda deben ser moderados y estar al alcance de todos, esto sin perjuicio de las otras necesidades básicas

Habitabilidad: todas las viviendas deben ser habitables, seguras y garantizar la salubridad de sus ocupantes.

Asequibilidad: debe ser prioritaria y asequible a los grupos menos favorecidos, a las minorías y a quienes realmente requieran de esta, se debe asegurar que los recursos sean los adecuados para la obtención de la misma.

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.

Adecuación cultural: la manera como se construya la vivienda debe permitir en forma adecuada la expresión de la identidad cultural y la diversidad.

Por definición, el derecho a la vivienda digna abarca un campo más amplio de realización del ser humano, en términos de poder ejercitar con libertad el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad, y no solamente a tener un techo. Como parte de este derecho, es exigible que la vivienda tenga condiciones adecuadas, que se pueda disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuada, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo a un costo razonable. (T-045,2014)

Por otra parte, la Corte Constitucional de Colombia ha agrupado siete elementos en dos grandes grupos, 1) condiciones de la vivienda y 2) seguridad del goce de la vivienda:

1. Condiciones de la vivienda: en este grupo la Corte Constitucional reúne cuatro de los componentes mencionados anteriormente y recogidos por el comité de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas, a) habitabilidad b) disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura, c) lugar y d) adecuación cultural. (Corte Constitucional, 2003, C-936)

La Corte Constitucional ha traído dentro de sus sentencias las definiciones dadas por el comité¹⁷, entonces dichos conceptos han sido abordados por la jurisprudencia y tomados en cuenta a la hora de tutelar el derecho a la vivienda.

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

¹⁷ Comité de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas.

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. (Comité de derechos económicos sociales y culturales, 1991).

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. (Comité de derechos económicos sociales y culturales, 1991)

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. (Comité de derechos económicos sociales y culturales, 1991)

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. (Comité de derechos económicos sociales y culturales, 1991).

2. El segundo grupo se denomina, seguridad en el goce de la vivienda y cuenta con los tres componentes restantes a) asequibilidad, seguridad jurídica de la tenencia y gastos soportables, el comité y la corte han denominado estos tres componentes de la siguiente forma:

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. (Comité de derechos económicos sociales y culturales, 1991)

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. (Comité de derechos económicos sociales y culturales, 1991)

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. (Comité de derechos económicos sociales y culturales, 1991).

Los anteriores conceptos aterrizados por la Corte Constitucional en sus decisiones judiciales, hacen referencia a unos requisitos mínimos con los que debe contar toda vivienda en el territorio Nacional, estas exigencias no están contempladas taxativamente dentro de la reglamentación existente para los proyectos de vivienda de interés prioritario (Vip), pero al ser precedentes judiciales y encontrarse desarrollados en sentencias tales como la C-936 de 2003 (Acción pública de inconstitucionalidad) y la T-045 de 2014 (Acción de Tutela) adquieren carácter vinculante dentro de las actuaciones de tipo administrativas que se desarrollen en el

Estado y puntualmente en el Distrito de Bogotá buscando la protección del derecho a la vivienda digna.

La Corte Constitucional estableció unos parámetros para que los ciudadanos puedan tutelar el derecho a la vivienda digna, (i) la inminencia del peligro; (ii) la existencia de sujetos de especial protección que se encuentren en riesgo; (iii) la afectación del mínimo vital; (iv) el desmedro de la dignidad humana, expresado en situaciones degradantes que afecten el derecho a la vida y la salud, y (v) la existencia de otro medio de defensa judicial de igual efectividad para lo pretendido. Esto debido a que la jurisprudencia lo ha determinado como un derecho de tipo asistencial el cual fiscalmente es imposible garantizar para toda la población. (T-045 de 2014)

Los proyectos vivienda de interés prioritario (Vip) deben contar con estos mínimos requisitos para garantizar que los beneficiarios desarrollen su vida en un ambiente digno, seguro y que de esta forma tengan un pleno desarrollo de su proyecto autónomo de vida. Las viviendas no pueden poner en riesgo la vida y la integridad física de sus ocupantes, además de ser el lugar para protegerse de las inclemencias externas, una vivienda apropiada registra máxima trascendencia en la realización de la dignidad del ser humano.

2.2.2EL DERECHO DE VIVIENDA PARA LOS DESPLAZADOS EN COLOMBIA.

Colombia al ser unos de los países con los más altos índices de desplazamiento y despojo de tierras, ha abordado jurídicamente este tema desde los distintos escenarios. Los desplazados por su condición vulnerable son sujetos de especial protección del Estado; por cuanto, han sufrido daños económicos colaterales dentro del conflicto armado, han quedado sin vivienda, sin bienes, sin patrimonio, sin empleo, sin acceso a los servicios básicos, todo ha sido arrebatado violentamente. Por esta razón, todas sus conexiones sociales y culturales están quebrantadas, de esta forma el Estado debe proteger todos los derechos fundamentales en especial el de la vivienda digna.

El Estado ha centrado todos sus esfuerzos jurídicos y militares para proteger las tierras de los desplazados víctimas del conflicto o por razones de tipo cultural, racial, entre otros.

La Corte Constitucional ha abordado el tema en la sentencia T-821 de 2007, elevando a fundamental el carácter del derecho a la restitución de tierras, de las viviendas y del mismo patrimonio para el caso del desplazamiento interno que adolece la nación.

Ciertamente, si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental. Como bien se sabe, el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral. En este sentido es necesario recordar que el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas (los llamados principios Deng), y entre ellos, los Principios 21, 28 y 29 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. art. 93.2).(Corte Constitucional, 2007)

2.3 URBANISMO DISTRITO CAPITAL

2.3.1 Los espacios y elementos de la gestión urbana

La gestión urbana se centra en entregarle a las autoridades locales más autonomía, independencia financiera y discrecionalidad en la toma de decisiones, de esta forma dichas autoridades asumen un papel enfocado directamente en la promoción y eficiencia en el desarrollo local.

Las autoridades Distritales deben ser competentes, tener la motivación y el sentido de pertenencia propio con el Distrito o con el municipio donde se desarrollen las labores, deben conocer la comunidad a la cual atenderán, sus necesidades, sus características cualitativas y cuantitativas, ajustar estas características a las necesidades de la comunidad e iniciar su trabajo.

Al ser la administración Distrital o municipal un proveedor de servicios y ejecutor de obras de infraestructura en pro de la comunidad, debe ser esta misma la que participe en la toma de decisiones concernientes a las obras de interés general que por una u otra razón podrían

afectar su bienestar, el gobierno local se debe encargar de facilitar este tipo de procesos pero generar una conciencia y visión de transparencia administrativa.

El trabajo mixto público-privado debe abarcar todos los campos en cuanto a la ejecución de recursos, en el tema de vivienda de interés prioritario (Vip) deben participar ambos sectores para generar confianza entre los beneficiarios, el Distrito debe ser el garante por excelencia de todos los procesos desarrollados y destinados a la población más vulnerable, con trato especial por parte de la administración mientras que el sector privado debe centrar sus esfuerzos en la más adecuada y económica ejecución de los recursos asignados por el Estado para estos fines.

De esta forma, el proceso organizado del desarrollo urbano puede incorporar nuevos actores, tales como; instituciones, recursos y técnicas, para un trabajo ideal en conjunto y lograr con la ayuda de la sociedad el efectivo crecimiento urbano de las ciudades y municipios, así se puede concluir que la gestión urbana es una extensión de la administración pública donde encontramos en un extremo a los productos y servicios generados por esta y en el otro extremo la coordinación o administración para lograrlos.

Por otra parte, los gobiernos locales contemporáneos y en especial los de las grandes ciudades y capitales tales como Bogotá D.C, se encuentran llamados a la eficiencia en todas y cada una de sus operaciones, primordialmente en las concernientes al servicio a la comunidad. Las viviendas de interés prioritario (Vip), son fundamentales para el sano desarrollo de la ciudadanía y las garantías que ofrece la administración para con sus administrados. (Organización de las Naciones Unidas, 2009)

2.3.2 La participación y la gestión local.

Con el nacimiento de los gobiernos locales, la administración incorpora la participación a su agenda, este gobierno debe buscar el conocimiento de la realidad de sus asociados, de esta forma conocerá de manera clara y precisa los problemas, para la búsqueda de estrategias y políticas en la solución de los mismos, con el trabajo de incrementar las iniciativas locales para

que exista una real identificación para con su comunidad. Un ejemplo de identificar beneficiarios es el SISBEN¹⁸.

Los gobiernos deben respetar la crítica y desarrollar la autocrítica entre sus funcionarios, con el fin de ejemplarizar la representación democrática, poniendo en práctica los recursos actuales e innovando se debe lograr cambiar las relaciones entre la comunidad, los gobiernos locales, el sector público y el sector privado para generar un ambiente armónico en la administración, desarrollar todo el potencial en pro de la eficiencia, lograr mejores niveles de calidad de vida, buscar la reducción en los costos públicos de operación e incluso armonizar la relación que sostiene un ciudadano del común con el medio urbano y la administración.

Los proyectos de vivienda de interés prioritario son una muestra del mejoramiento de las relaciones laborales entre el sector público y el sector privado, cuando estos proyectos se desarrollan de acuerdo a su planeación y cumplen los requisitos para ser vivienda digna y habitable para aquellas personas en condición de vulnerabilidad, tanto la administración como las constructoras demuestran que el trabajo en conjunto genera un ascenso en la calidad de vida de los beneficiarios de estos proyectos, siendo el más claro ejemplo de la buena práctica de la participación y la gestión local.

En este tipo de proyectos el funcionario público se vuelve un gestor, también son gestores las personas que intervienen en él, como la empresa privada o las veedurías, la perfecta coordinación entre todos estos actores se ve plasmada en el resultado final; viviendas dignas y de calidad.

Central a su proceder será la noción que las acciones de la administración en la ciudad generan costos y oportunidades a otros actores, además que la concreción de sus propósitos acarrea consecuencias al medio ambiente, aspecto que debe ser considerado. Es decir, se opera sobre o en la ciudad, que como sistema se ve afectada por cada intervención. La gestión deberá proponer el maximizar las oportunidades, reducir los costos y la efectiva distribución equitativa de los recursos locales y/o nacionales.

¹⁸ SISBEN: Es un instrumento de focalización individual que identifica los hogares, las familias o los individuos más pobres y vulnerables. Es el sistema de información Colombiano que permite identificar a la población pobre potencial beneficiaria de programas sociales.

En conclusión, lo que busca la gestión urbana es minimizar costos, generar oportunidades, disminuir los efectos negativos sobre las áreas de operación, coordinar las actuaciones con todas las entidades tanto públicas y privadas como con agrupaciones de ciudadanos interesados en los temas a desarrollar viviendas de interés prioritario (Vip) y la distribución equitativa de los recursos locales. (Organización de las Naciones Unidas, 2009)

2.4 PRINCIPIOS DE LA VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO EN BOGOTÁ

- **Acceso a tierra urbanizada y legal:**

De acuerdo al modelo, Metrovivienda realiza todos los trabajos de urbanismo, de manera tal que el promotor de vivienda es exonerado de los trámites de urbanización que encarecen y dilatan en el tiempo su producto, y recibe una manzana con todo el equipamiento urbano básico: servicios públicos domiciliarios, espacio público, vías de acceso, y dotación de servicios de educación, seguridad y salud, tramitado ante las entidades competentes. (Bermeo Torres, 2012)

- **Velocidad en la construcción y bajo riesgo:**

Para agilizar los procesos de construcción, Metrovivienda garantiza la legalidad del proyecto de manera que el constructor esté en capacidad de iniciar sus obras simultáneamente a los trabajos de adecuación de urbanismo. En general, los tiempos de trámites urbanísticos, construcción y comercialización, poseen más garantías en su ejecución y proyección temporal. (Bermeo Torres, 2012)

- **Precio:**

Los precios de las manzanas corresponden al área útil sin necesidad de cesiones públicas, lo que permite un mayor aprovechamiento del suelo dentro de las normas de la ciudad. (Bermeo Torres, 2012)

- **Autonomía:**

El promotor de vivienda tiene libertad en el diseño, materiales de construcción, sistema constructivo, selección de contratistas y proveedores, siempre y cuando opere dentro de las normas arquitectónicas y de sismo resistencia que rigen en el sector. (Bermeo Torres, 2012)

- **Economía a escala:**

Al manejar grandes globos de terreno, permite planificar el diseño urbanístico a gran escala. (Bermeo Torres, 2012)

2.4.1 Requisitos para acceder a la Vivienda de Interés Prioritario y los beneficios del programa.

- Beneficiarios de los programas gubernamentales de vivienda de interés social y prioritario.

Las familias beneficiadas con el programa de vivienda de interés prioritario (Vip), las cuales deben tener ingresos de hasta dos (2) SMLMV, y que quieren adquirir vivienda de interés prioritario urbana nueva en los proyectos que se seleccionen en desarrollo del programa. (Gobierno Nacional, 2013)

- Requisitos para acceder a las viviendas de interés prioritario.

Los ciudadanos que deseen ser beneficiarios del programa deben presentarse a las salas de ventas de los proyectos que se construirán y cumplir con estos requisitos:

Tener ingresos totales mensuales no superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

No ser propietarios de una vivienda en el territorio nacional.

No haber sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda efectivamente aplicado, ni de la cobertura de tasa de interés, salvo cuando el beneficiario haya perdido la vivienda por imposibilidad de pago del crédito con el cual la adquirió, o cuando la vivienda haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable como consecuencia de desastres naturales, calamidades públicas, emergencias, o atentados terroristas.

Contar con un ahorro por un monto equivalente al 5% del valor de la vivienda, es decir, aproximadamente dos (2) millones de pesos.

Contar con un crédito pre-aprobado por el valor correspondiente a los recursos faltantes para acceder a la vivienda.

No haber sido inhabilitados por haber presentado documentos o información falsa con el objeto de que le fuera adjudicado un subsidio. (Gobierno Nacional, 2013)

- Apertura de las salas de ventas.

De acuerdo con lo previsto en los términos de referencia definitivos, una vez seleccionados los proyectos, los proponentes tienen un período de comercialización que oscila entre 5 y 7 meses, período en el cual serán instaladas las salas de venta de los proyectos seleccionados.

- Familias interesadas en los proyectos de vivienda de interés prioritario para ahorradores

Los proyectos que sean seleccionados en el marco del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores serán publicados en la página web de la Fiduciaria Bogotá, para que cualquier persona interesada pueda verificar los listados de proyectos, el constructor y su ubicación. (Gobierno Nacional, 2013)

- Documentos requisito en las salas de venta.

Para empezar, la escogencia de los proyectos por parte de los beneficiarios es libre. Se recomienda que los beneficiarios visiten las salas de ventas de los proyectos que les interesen antes de entregar cualquier tipo de documentación.

Una vez el beneficiario tenga definido el proyecto, será necesario que suministre al constructor la siguiente información:

- Un formulario de postulación debidamente diligenciado, en el formato que establezca Fonvivienda, que indique los datos de los miembros que conforman el hogar, con indicación de su información socioeconómica y la identificación del jefe del hogar.
- La identificación del proyecto de vivienda en donde aplicaría el subsidio familiar de vivienda en caso de ser otorgado en su favor, incluyendo la manifestación que ninguno de

sus miembros se ha postulado para ser beneficiario en otro proyecto de vivienda de interés prioritario que haya sido seleccionado en el marco del programa.

- Registro civil de matrimonio o prueba de la unión marital de hecho.
- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los mayores de 18 años y registro civil de nacimiento de los demás miembros del hogar que se postula.
- Documento que acredite la existencia de un ahorro mínimo del cinco por ciento (5%) del valor de la vivienda, en cualquiera de las modalidades de ahorro a que se refiere el decreto 1432 de 2013.
- Carta de pre-aprobación de crédito por el valor correspondiente a los recursos faltantes para acceder a la solución de vivienda.
- Autorización del hogar para que en el evento de resultar beneficiario del subsidio, los recursos se giren al oferente en los plazos y condiciones señalados en los términos de referencia de los procesos de selección.
- En caso de ser beneficiario de un subsidio familiar de vivienda para adquisición de vivienda urbana nueva, otorgado por una Caja de Compensación Familiar o por Fonvivienda, con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1432 de 2013, la autorización para que dicho subsidio sea girado al patrimonio autónomo o al Fovis de la Caja respectiva, según sea el caso. (Gobierno Nacional, 2013)

- Distribución y entrega de las viviendas.

Las viviendas están distribuidas en todo el país, por lo que en cada región se asignarán los cupos determinados para cada departamento. Para eso los constructores u oferentes de los proyectos seleccionados en cada municipio o ciudad presentarán el listado de hogares que se acercaron a las salas de ventas y manifestaron cumplir con los requisitos.

Las Cajas de Compensación Familiar apoyarán en la verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas para los hogares beneficiarios. Fonvivienda podrá verificar su cumplimiento cuando lo considere pertinente.

Existiendo imprecisiones o irregularidades en los datos entregados, se otorgará un plazo para que el oferente y/o el hogar emitan aclaraciones, pero si no se subsanan, se rechazará el hogar y se solicitará al oferente proponer otro. (Gobierno Nacional, 2013)

- Beneficios del programa.

Los beneficios que recibirán los hogares en el marco del programa son:

- A los hogares que tengan ingresos de hasta 1,5 SMLMV será asignado un subsidio hasta por 25 SMLMV, y a los que tengan ingresos de más de 1,5 y hasta 2 SMLMV, será asignado un subsidio hasta por 22 SMLMV.
- Recibirán la cobertura de tasa de interés vigente, que equivaldrá a la tasa del crédito que se les otorgue para la adquisición de la vivienda.

Los beneficios antes señalados deberán aplicarse en la adquisición de las viviendas que se ejecuten dentro de los proyectos seleccionados en desarrollo del programa.

El valor de cada vivienda no podrá superar los 70 SMLMV. (Gobierno Nacional, 2013)

- Notificación a las familias favorecidas.

Los listados presentados por los proponentes serán objeto del procedimiento de verificación a que se refieren los artículos 21 y siguientes del Decreto 1432 de 2013, y el patrimonio autónomo Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores comunicará al oferente el resultado, quien a su vez deberá comunicar a los beneficiarios. (Gobierno Nacional, 2013)

2.5 JUZGADO 26 ADMINISTRATIVO ORAL: ACCIÓN POPULAR (VECINOS PARQUEADEROS PROYECTOS VIP Vs DISTRITO-METRO VIVIENDA-IDU)

LOS HECHOS.

Los vecinos de los exclusivos sectores donde el distrito planea construir vivienda de interés prioritario en unos parqueaderos propiedad del IDU, con el aval y asesoría de un concejal del distrito, presentaron ACCIÓN POPULAR en contra de la administración distrital para lograr la suspensión de los proyectos que se pretenden adelantar en las siguientes direcciones:

- Calle 107 con carrera 17
- La carrea 11 A con calle 93

- La carrera 11 con calle 88
- La calle 82 con carrera 11

ARGUMENTOS DE LOS ACCIONANTES

- Violación de la ley por desviación de recursos (detrimento patrimonial para el distrito).
- La destinación del bien no fue aprobada por el concejo de Bogotá.
- Los eventuales beneficiarios, entre los que estarían desplazados por la violencia, no tendrían la capacidad económica de sostener las viviendas por el costo de los servicios públicos o del impuesto predial.
- Los beneficiarios no podrían acceder a los servicios de la zona (servicios de salud o educación y comercios, entre otros) puesto que todo está diseñado para personas con alto nivel adquisitivo.
- El proyecto costaría 30.000 millones de pesos que, si se dividen en el número de los apartamentos, cada uno costaría cerca de 850 millones de pesos. Una cifra exorbitante si se tiene en cuenta que el costo de las Viviendas de Interés Prioritario (VIP) no supera los 40 millones de pesos.
- Construir las VIP (cuyo metro no puede costar más de \$1 millón) en una zona donde el metro cuadrado cuesta \$10 millones.
- Las viviendas terminarían superando el valor máximo estipulado por el Congreso (70 salarios mínimos).

ARGUMENTOS DE LOS ACCIONADOS

El distrito contesto la acción en forma extemporánea

SENTENCIA

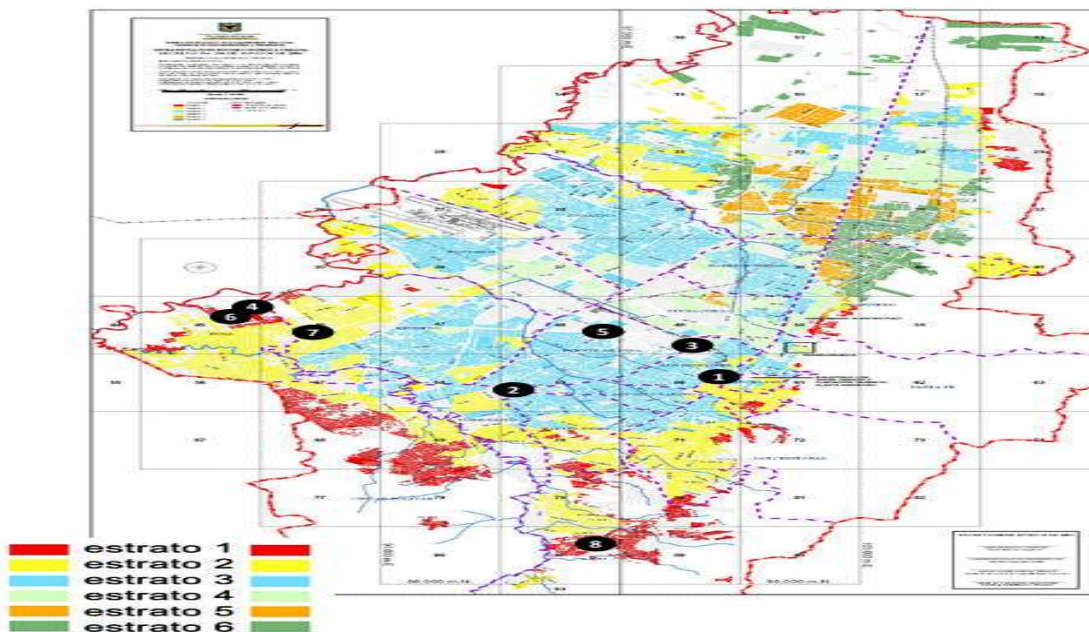
1. Amparar el derecho colectivo del patrimonio público, para prevenir que se continúe vulnerando, con el desarrollo de un proyecto que contraviene las normas.

2. Le ordenó a “la Empresa Distrital Metrovivienda, al Instituto Distrital de Desarrollo Urbano (IDU), a Alcaldía Mayor de Bogotá, a la Secretaria Distrital de Hábitat y a la Fiduciaria Colpatría S.A que se abstengan de continuar desarrollando cualquier tipo de actuación contractual, administrativa o convenio interadministrativo, con el fin de desarrollar el proyecto IDU parqueaderos”.

3. La suspensión inmediata de la ejecución del contrato de consultoría para la elaboración de los diseños arquitectónicos y estudios técnicos del proyecto IDU-parqueaderos.

2.7 Proyectos de Vivienda de Interés Prioritario en Bogotá

Proyectos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015)



Recuperado de: <http://lasillavacia.com/historia/las-viviendas-gratis-en-bogota-desnudan-los-retos-del-proyecto-de-petro-36261>

a. San Victorino

En la Carrera 14 No 9-20

326 viviendas

b. Proyecto Chicalá - Restrepo

En la Calle 39A Sur No. 40-9

93 viviendas

c. Plaza de la Hoja

En la carrera 30 con calle 19

473 viviendas

d. Villa Karen

En calle 53B Sur No. 98-65

1.521 viviendas

e. El Pulpo - Puente Aranda

En la Avenida Calle 13 No. 52-60

100 viviendas

f. El Porvenir - 25 de noviembre

En la Calle 56Fsur No. 97B-261

224 viviendas

g. Las Margaritas

En la Carrera 86 No. 43-55 Sur

1.288 viviendas

h. Idipron 2 Usme

En la Transversal 4D Este No. 99-20 Sur

400 viviendas

2.6 Ejemplo: proyecto Vivienda Interés Prioritario (Vip) Plaza de la Hoja

Ubicado en la carrera treinta (30) con calle diecinueve (19), es un proyecto que hace parte del programa de viviendas de interés prioritario (Vip) del Gobierno Nacional. Está conformado por 452 apartamentos distribuidos en doce torres con alturas entre cinco y quince pisos. Se encuentra próximo al Centro Administrativo Distrital (CAD), al centro comercial Calima y los juzgados de Paloquemao. Con acceso a las principales vías de Bogotá, cuenta con un alto flujo de transporte público. Su construcción inicio en febrero del 2014, y casi la totalidad de apartamentos han sido entregados en la actualidad. Sus residentes son familias desplazadas por la violencia provenientes de diferentes puntos del país.



Foto de Proyecto Plaza de la Hoja carrera 30, tomado por Juan Ernesto Páez Mejía.

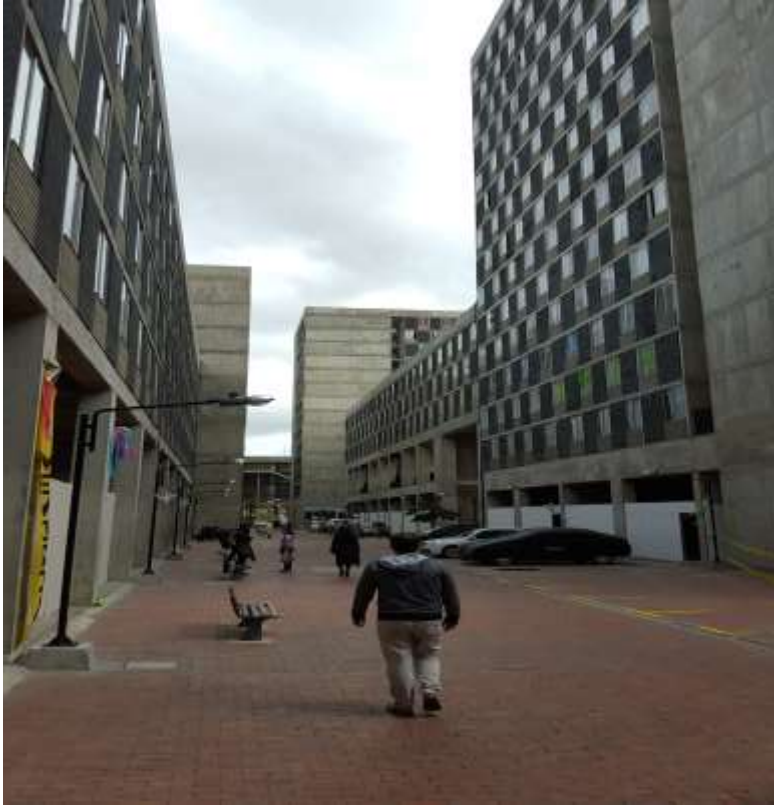


Foto del Interior proyecto plaza de la Hoja, tomada por Juan Ernesto Páez Mejía.

El proyecto fue entregado en marzo del 2015, los beneficiarios del programa del Gobierno Nacional, visitantes y gente del común que pasan por el lugar, coinciden en que el proyecto en su fachada, color y apariencia tiende a confundirse con una cárcel y no con un conjunto residencial. A pesar que ya fue entregado, su diseño y acabados deja ver que muchas zonas comunes quedaron sin terminar y muchos problemas (inundaciones en los pasillos, grietas estructurales) están sin solucionar.

Sin embargo, quienes recibieron los inmuebles después de haberse inscrito ocho (8) años atrás, se quejan principalmente por el estado en que sus apartamentos fueron entregados. Desplazados del Tolima, Costa Atlántica, el Choco, entre otros, aseguran que es necesaria una alta inversión para reformarlos, y convertirlos en hogares aptos para vivir.



Foto del Interior de una vivienda en obra gris, proyecto plaza de la Hoja, tomada por Juan Ernesto Páez Mejía.



Foto del Interior de una vivienda en obra gris, proyecto plaza de la Hoja, tomada por Juan Ernesto Páez Mejía.

Instalarle un piso, pañetar y pintar las paredes, cubrir las redes del gas, adecuar la cocina y el baño. Son gastos que tienen que recurrir los residentes del proyecto. Primero, para sentirse cómodos en su propia casa; la reciben en un estado inferior a obra gris, Y segundo, por salubridad; el solo cemento en que se entrega puede generar enfermedades respiratorias más para los menores y adultos de tercera edad que residen.

Empresas privadas de baldosas y de otros materiales llegan al proyecto con el fin de ofrecer facilidades de pago para su remodelación. Gran parte de los residentes tratan de adecuar su lugar de vivienda, pero quienes no tienen los medios solo les queda adaptarse.

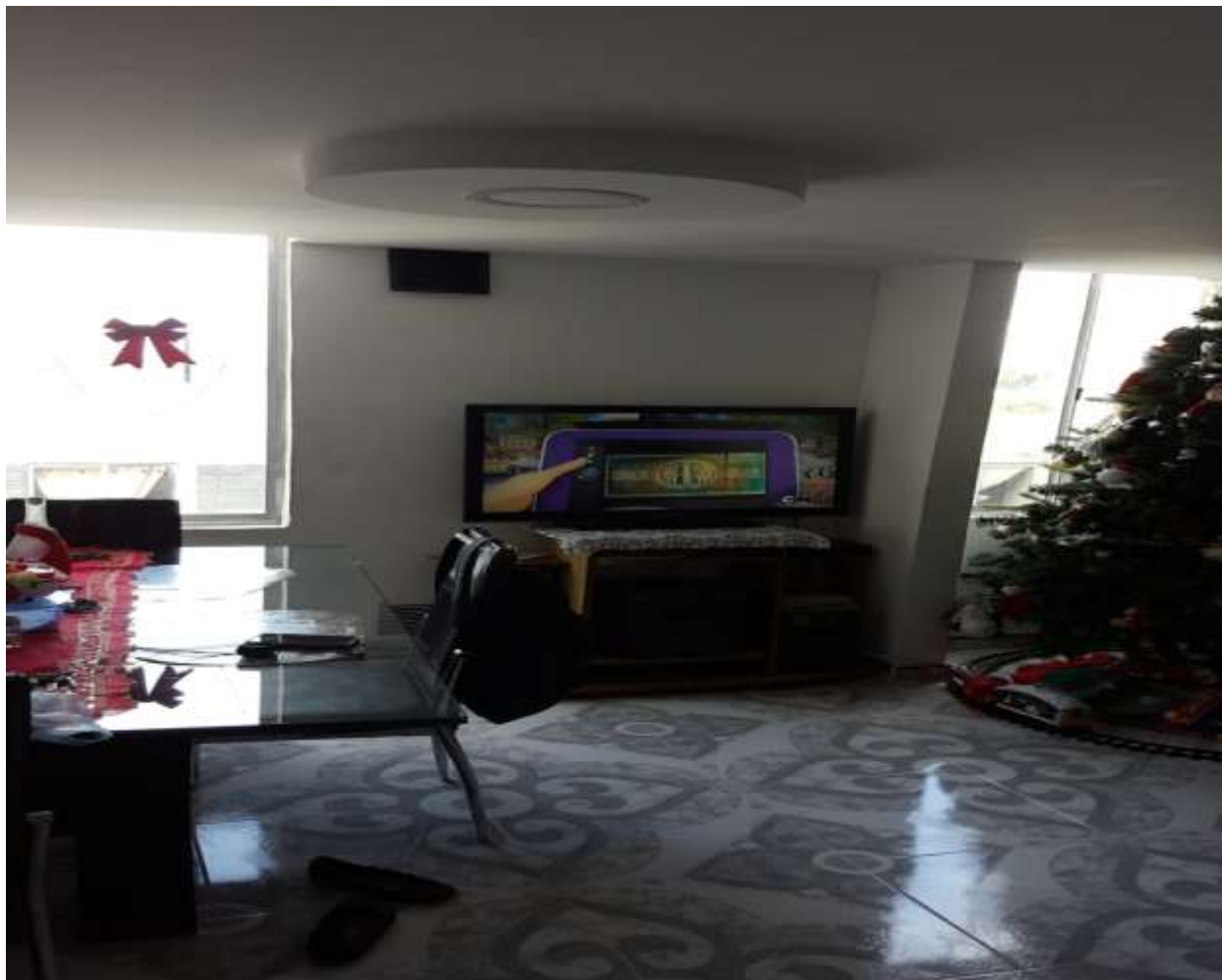


Foto del Interior de una vivienda reformada por sus propietarios, proyecto plaza de la Hoja, tomada por Juan Ernesto Páez Mejía.

La iniciativa de construir proyectos para beneficiar a la población más vulnerable es una realidad, gracias al Estado y la disposición de quienes intervienen, el esfuerzo se plasma en construcciones como la Plaza de la Hoja. No cabe duda que este tipo de programas está dirigido a mejorar la calidad de vida de los que han sufrido el rigor de la guerra, pero las condiciones en que se entregan los apartamentos genera interrogantes acerca si el presupuesto es invertido en su totalidad, y si el tipo de viviendas es digno para quienes lo reciben.

CAPÍTULO III

FUNCIÓN SOCIAL DEL SUELO: LIMITACIÓN PROPIEDAD PRIVADA EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIA EN EL DISTRITO CAPITAL.

3.1 Derecho de propiedad y derecho urbanístico

La propiedad privada hace su aparición en el año 1880 a.C. en el código Hammurabi, donde los primeros grandes propietarios de tierras fueron los sacerdotes, le seguían los funcionarios públicos y comerciantes, y últimos en la escala estaban los trabajadores que no tenían ningún bien (Valencia, 2007). Con este código se garantizó la propiedad privada de las tierras, se habla de contratos de arrendamiento y se reglamenta la esclavitud.

La propiedad privada nace en Colombia con la llegada de los españoles. Después de la etapa de conquista, el rey de España confiere títulos de propiedad a quienes participaron en la fundación de las ciudades y a los encomenderos (Persona cuya misión principal era la de enseñar la doctrina cristiana). En la etapa colonial los dueños de la tierra eran de cuatro tipos: i) los encomenderos, ii) los que carecían de encomienda, iii) las familias que acumularon propiedades hasta convertirse en los principales propietarios del virreinato, y iv) los comerciantes y miembros de la iglesia (Galvis, 2014). Por último, en la época republicana los libertadores y las familias de quienes fueron fusiladas recibieron tierras.

El derecho de propiedad en Colombia tiene tres momentos a partir de 1886: (Bonilla, 2013)

- A. De 1886 a 1936: La Constitución de 1886 reconoce la propiedad como derecho adquirido y le impone al Estado la obligación de no vulnerarlo. No obstante, reconoce el derecho que tiene el Estado de expropiar bienes por razones de utilidad pública.
- B. De 1936 a 1991: A partir de 1936 (Acto legislativo No. 1) se estructura la propiedad en un régimen mixto. Reconoce la función social de la propiedad, pero mantiene en código civil una noción individualista de la propiedad. En esta etapa existe un choque entre la autonomía y los principios de solidaridad e igualdad.
- C. A partir de 1991: Por medio de un marco constitucional se pone en acción la idea de que el derecho de propiedad debe definirse mediante los principios de solidaridad e igualdad.

- **ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LA PROPIEDAD**

El concepto clásico romano de propiedad comprende tres atributos: el uso (usus), goce o disfrute (fructus) y disposición (abusus). El titular del derecho podía disponer como quisiera de estos atributos, teniendo como límite donde empezaba el derecho de otro. A lo largo de la historia el concepto fue evolucionando, y en Colombia a partir de la Constitución de 1991 se integra la función social. (Pineda, 2009)

El uso, goce y disposición son elementos que corresponden a la corriente privada que busca el beneficio individual, en contra posición de la función social que busca un interés solidario en pro del bienestar general. Por esa razón, al contemplarla como un nuevo atributo genera polémica al ser una limitante a la propiedad privada, y no un beneficio.

3.2 Función social del suelo

Se puede afirmar que a partir de la Constitución de 1991 surgió un régimen constitucional de la propiedad que ha superado la tradición civilista, y ha replanteado la noción de función social de la propiedad y la redefinición del contenido de este derecho. La fórmula la función social de la propiedad (específicamente se contempla en Colombia que la propiedad es una función social) está incorporada en la Constitución desde 1936. De acuerdo con Fernando Hinestrosa, mientras la Constitución de 1886 se inscribía en el paraíso de los civilistas: derechos adquiridos, justo título, expectativas, situaciones jurídicas concretas o en proceso de consolidación, los constituyentes de 1936 buscaban "... sentar el principio de que no es posible o admisible o lícito el ejercicio arbitrario, incontrolado, egoísta de ningún derecho, comenzando por el de dominio, y eso se logró". (Maldonado, 2000, pág. 4-5) Pero la Constitución de 1991 fue aún más allá: primero no solo amplió el principio de que la propiedad es una función social que implica obligaciones sino que estableció que además le es inherente una función ecológica, y señaló que en caso de expropiación la indemnización se fijará teniendo consultando los intereses de la comunidad y del afectado.

Con la expedición de la Constitución de 1991, el concepto de propiedad ha asumido nuevos elementos que le han dado una nueva connotación y un perfil de profunda trascendencia social.

La propiedad privada ha sido reconocida no solo como un derecho sino como un deber que implica obligaciones, y en esa medida el ordenamiento jurídico garantiza no solo su núcleo esencial, sino su función social y ecológica, que permite conciliar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, debidamente fundamentadas. También debe ser entendida como deber, teniendo en cuenta que su función social, como elemento constitutivo y no externo a la misma, compromete a los propietarios con el deber de solidaridad plasmado en la Constitución. La configuración legal de la propiedad, entonces, puede apuntar indistintamente a la supresión de ciertas facultades a su ejercicio. (Santofimio, 2004)

- SUELO URBANO

Se establece en el artículo 31 de la ley 388 de 1997: Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial. Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos.

En Colombia se concibe el concepto de propiedad como:

El ejercicio completo de la libertad, de modo que respetando la ley y el derecho ajeno puede llegar a ser este arbitrario, por lo cual se ha buscado expresar que, sobre el bien, su propietario, como soberano y señor, despliega el máximo poder concebible. (Santofimio, 2004; pág. 229)

Por lo anterior, el legislador ha tratado de proteger la propiedad y no se ocupa de definir la destinación de los bienes reservándola exclusivamente a los propietarios. Pero, ese dominio único de la voluntad privada tiene unos límites y entra al ámbito público en cuanto a los intereses de la ciudad o la comunidad. De tal manera que el ordenamiento territorial presenta y futura deja de pertenecer exclusivamente a los titulares del dominio y empieza lo que se denomina la función social del suelo.

3.3 Jurisprudencia Función social del suelo

- ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/15

Como suelos urbanos se pueden considerar las áreas destinadas a uso urbano “que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según el caso” (L 388 de 1997 art 31). Es posible clasificar en esta categoría las zonas territoriales con procesos de “urbanización incompletos”, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, y “que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial” (ídem). La Ley prevé asimismo que el área urbana debe ser delimitada por perímetros, dentro de los cuales se pueden incluir centros poblados de corregimientos, pero no es admisible “en ningún caso” que el perímetro urbano sea mayor que el “denominado perímetro de servicios públicos o sanitarios” (Corte Constitucional, 2015).

La Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia la importancia de que aquellas zonas destinadas para la urbanización y construcción de vivienda nueva no puede ser mayor en extensión a las áreas en donde se concentran los servicios públicos o sanitarios, lo que busca el órgano constitucional es priorizar los fines del Estado en cuanto a la calidad de vida que debe tener todo ciudadano, la infraestructura es una prioridad en un país en vía de desarrollo como Colombia, pero las decisiones de la corte han sido precisas al señalar que bajo esta premisa de desarrollo no se pueden violentar los derechos fundamentales de las personas.

Como suelos rurales se pueden clasificar “los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas” (L 388 de 1997 art 33). Dentro del suelo rural hay una subcategoría, denominada en la Ley como suelo suburbano, el cual se caracteriza por presentar una mezcla de usos con formas de vida del campo y la ciudad y sin que pueda clasificarse como de expansión urbana (Ley 388 de 1997 art 35). Estos suelos rurales suburbanos pueden ser superficies para el desarrollo “con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994” (ídem). Pueden considerarse suburbanos los suelos “correspondientes a los corredores urbanos interregionales” (ídem). La Ley 388 de 1997 establece que los municipios y distritos deben contemplar provisiones con el fin de evitar el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas sin un previo proceso institucional de incorporación al perímetro urbano de conformidad con los parámetros legales (Corte Constitucional, 2015).

los suelos urbanos y suburbanos juegan un papel importante en cuanto a la construcción de las viviendas de interés prioritario, como lo dispone la ley, los suelos rurales no son aptos para el

desarrollo urbano, esto debido a razones del uso del mismo tales como el desarrollo agrícola o ganadero, esta concepción ha cambiado en los últimos años en nuestro país debido a la gran demanda que existe de vivienda, a la expansión de áreas urbanas y la creación de las áreas metropolitanas dependientes de las grandes capitales, la masiva construcción de vivienda de interés prioritario ha generado que tanto los PBOT, POT y EOT¹⁹ innoven sus esquemas hacia el uso múltiple del suelo rural y su conversión al suburbanismo, esto se traduce en la adecuación de perímetros para el desarrollo de áreas de servicios públicos o sanitarios y concede al sector privado la oportunidad de realizar macro proyectos de interés social nacional en zonas donde hace varios años era impensable el desarrollo de los mismos.

Los Macro proyectos de Interés Social Nacional pretenden responder al problema sintetizado en el déficit de vivienda formal. Esta problemática tiene distintos elementos, de los cuales la Corte se limita a destacar los siguientes: a) los atinentes a la insuficiente disponibilidad de suelo habilitado para la construcción de vivienda formal en general; b) al déficit de suelo para la oferta de vivienda de interés social y prioritario; y c) al desequilibrio originado en el déficit global de unidades de vivienda formal para cubrir la demanda del mercado, representada en el número de hogares nuevos y acumulados (Corte Constitucional, 2015).

Los mencionados macro proyectos de interés social nacen por la necesidad gubernamental de modificar el uso de suelo en algunas áreas del territorio Nacional, con el fin de ampliar la multiplicidad de los mismos, el Estado busca legalizar la construcción de viviendas de interés prioritario y social en los lugares más marginados y con limitaciones en su ordenamiento territorial, de acuerdo a esto, en el año 2014 se presentó la revisión y el ajuste de estos planes en todo el país, para esto el Gobierno Nacional en el año 2005 había expedido la guía metodológica para la revisión de los planes de ordenamiento territorial en conjunto con el ministerio de vivienda, se enfocaron en entregar lineamientos precisos para la adecuación de los usos de suelo en pro de la construcción de vivienda y teniendo como prioridad la población desplazada.

- **REVISIONES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Estas revisiones de acuerdo a la ley deben realizarse con posterioridad a una consulta, concertación y aprobación con representantes de la ciudadanía, los componentes fundamentales de estas revisiones son: a) la sana mezcla de usos; b) las obligaciones ambientales de la zona

¹⁹ EOT: Esquema de ordenamiento territorial, se aplica para los pequeños municipios.

urbana y la zona rural; y c) reciprocidad de beneficios entre el suelo rural y el suelo urbano, teniendo en cuenta que la población del área urbana y el área rural requieren de los mismos servicios para subsistir, se debe mantener la esencia del suelo rural para que pueda proveer beneficios ambientales a los habitantes del casco urbano, las ciudades deben enfocar sus esfuerzos a ser ciudades más verdes y las zonas rurales deben recibir beneficios de infraestructura y servicios básicos a cambio de lo que le entregan a las zonas urbanas, con la creación de las áreas metropolitanas se está cambiando la destinación del suelo urbano para la implementación de los macro proyectos de vivienda de interés social y prioritario en zonas donde la normatividad lo prohibía debido a la oportunidad de explotación agrícola de los mismos pero ante la creciente necesidad de proteger el derecho fundamental a la vivienda por parte del Estado, se volvió prioridad por parte de las distintas administraciones municipales, Distritales y Nacionales

La revisión del ordenamiento territorial está pensada para que tenga por lo menos una vigencia de tres periodos administrativos municipales o distritales.

- **SENTENCIA C-295/93: CESIONES OBLIGATORIAS GRATUITAS**

Aparecen las cesiones obligatorias gratuitas como una contraprestación a la que se obligan los propietarios de terrenos al solicitar el correspondiente permiso para urbanizar o edificar, y al aceptar las condiciones que exigen las autoridades competentes, dados los beneficios que pueden obtener con tal actividad, las que se imponen en desarrollo de la función social urbanística de la propiedad, consagrada en el artículo 58 de la Carta, y en ejercicio del poder de intervención del Estado en el uso del suelo "con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano" (art. 334 C.N.), como también del artículo 82 ibidem que faculta a las entidades públicas para "regular la utilización del suelo" en defensa del interés común. Las cesiones obligatorias gratuitas por razones de urbanismo a que aluden los artículos 1, 2 y 7 inciso primero de la ley 9 de 1989 y la obligación de incluirlas dentro de los planes de desarrollo o planes de desarrollo simplificado, no violan el derecho de propiedad consagrado en el artículo 58 de la ley suprema, ni ningún otro precepto del mismo ordenamiento. Resultaría paradójico y hasta lógicamente contradictorio que la Constitución de un Estado Social de Derecho prohibiera la limitación del derecho de propiedad cuando ella se cumple en aras del interés común. (Corte Constitucional, 1993)

Las cesiones obligatorias a las que se refiere la honorable corte constitucional en su jurisprudencia son una carga de tipo urbanística que el estado ha dejado en cabeza de los

propietarios y la cual se genera como una justa compensación por el beneficio o la plusvalía que estos obtienen como consecuencia de la actividad de la urbanización.

La mencionada sentencia estudia la presunta violación del derecho a la propiedad por parte de los artículos 1, 2 y 7 inciso primero de la ley 9 de 1989 y la obligación de incluirlas dentro de los planes de desarrollo o planes de desarrollo simplificado, los argumentos de la corte para declarar exequible la norma en cuestión parten del artículo 58 de la carta política, desarrolla en sentido completo lo que busca el estado con la función social urbanística de la propiedad, según la corte se deben equiparar unas cargas, mientras que aquel empresario o persona que tenga un provecho y una utilidad de la actividad de la urbanización, el suelo y los espacios urbanos se verán afectados disminuyendo en algún grado la calidad de vida de los conciudadanos, debido a que el aprovechamiento del suelo ha sido por parte de un particular este debe retribuir ese aprovechamiento de alguna forma a la comunidad y no existe una manera más justa y precisa que ceder algo del espacio que va a explotar para que este mismo pueda ser utilizado por parte del estado en beneficio del interés general de la sociedad, de acá la facultad que tienen las entidades públicas para ejercer la regulación de la utilización del suelo, el estado limita el derecho de propiedad para beneficio de las mayorías.

3.4 Cesiones urbanísticas: Espacio público

Se define espacio público en la ley 9 de 1989 como:

El conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes. (Congreso de la república, 1989)

Con la expedición de la ley definiendo espacio público, significó un avance en la protección e importancia del interés general sobre el particular. Ahora no sólo hace parte de los bienes de uso público²⁰, se integra a los bienes privados con afectación urbanística²¹ a espacio público.

²⁰ BIENES DE USO PÚBLICO: Son aquellos cuya utilización, por lo general transitoria y sin apropiación alguna ni consumo, pertenecen a todos los habitantes, es decir, aquellos cuya utilización está abierta al público siendo además necesario que pertenezca a una persona pública. (Corte Constitucional, 1999)

Las normas de ordenamiento urbanístico otorgan a los municipios la competencia de incluir en el plan de ordenamiento territorial (POT) la obligación de cesión de terrenos objeto de actuación urbanística. Con la expedición de la licencia, los predios del proyecto entran a ser parte de la dotación de espacio público, los cuales se convierte en bienes de uso público (Pineda, 2009). La formalización de la cesión se realiza con el registro de la escritura de constitución en la oficina de registro e instrumentos públicos, así, el predio está condicionado a ceder su derecho de propiedad sobre parte del inmueble para la satisfacción de las necesidades de espacio público de la comunidad, de esta forma el municipio ya no tendrá que expropiar o adquirir terrenos para la construcción de una calle o un parque.

La corte señala (Corte suprema de justicia, 1989), que el urbanismo está ligado al concepto de planear para evitar el caos, la necesidad de organizar la ciudad. Lo anterior permite exigir al propietario la cesión de parte de los terrenos a urbanizaron el fin de destinarlos para dotación de vías, zonas verdes y servicios comunales que contribuyan al bienestar de todos los habitantes. Estas cesiones no constituyen actos gratuitos, en razón a que el valor de la cesión en el proceso de urbanización, con los mayores precios que adquiere el suelo dotado de espacio público, servicios públicos y demás elementos necesarios para el uso urbano.

3.5 Enajenación y expropiación por utilidad pública

La enajenación voluntaria, la enajenación forzosa, la expropiación administrativa y expropiación judicial, son instituciones jurídicas en poder de la administración que obligan al particular por utilidad pública o interés social, a enajenar con el pago o indemnización económica, la propiedad de un predio determinado.

El Estado podrá adquirir los predios que requiera para desarrollar proyectos como: Infraestructura social en educación, recreación, salud; desarrollo de proyectos de vivienda de interés social (Vis) e interés prioritario (Vip), renovación urbana, infraestructura vial, reubicación barrios de alto riesgo, producción y distribución servicios públicos, constitución reserva naturales, preservación patrimonio cultural, entre otros (Pineda, 2009). En estos eventos, la enajenación es a favor del Estado y puede realizarse a través de los siguientes mecanismos:

²¹ AFECTACIÓN URBANÍSTICA: Acciones y actuaciones urbanísticas de los municipios que otorgan un predio la destinación espacio público.

- ENAJENACIÓN VOLUNTARIA

Consagrado en el artículo 58 y siguientes de la ley 388 de 1997. La enajenación voluntaria es el primer paso que debe seguir la administración en el evento de requerir un inmueble o terreno por motivos de utilidad pública o interés social²².

La ley 9 de 1989 y la ley 388 de 1997, regulan el procedimiento de la enajenación voluntaria. Estipulan que la Nación, los Entes territoriales, las áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, establecimientos públicos, las empresas industriales/comerciales del Estado y de economía mixta que estén facultados, de orden nacional, departamental, municipal podrán decretar la enajenación voluntaria o expropiación.

El precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Agustín Codazzi²³, la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, teniendo en cuenta la reglamentación urbanística vigente en el momento de la oferta de compra en relación con el inmueble y su destinación económica. La forma de pago podrá ser en dinero o en especie, en títulos valores, o en derechos de participación en el proyecto a desarrollar.

Al valor comercial se le descuenta el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o el pago de la valorización, según sea el caso.

²² UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL: (Artículo 58 ley 388 de 1997)

- Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en salud, recreación, educación y seguridad ciudadana.
- Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social e interés prioritario (Vip- Vis)
- Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos.
- Ejecución de proyectos de servicios públicos domiciliarios.
- Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y transporte masivo.
- Funcionamientos sedes administrativas de las entidades públicas.
- Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deporte.
- Preservación del patrimonio cultural.
- Constitución zonas de expansión urbana.
- Constitución zonas de reserva medio ambiente.
- Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarias.
- Traslado de población por riesgo inminente.

²³ EL INSTITUTO AGUSTÍN CODAZZI: Es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la infraestructura colombiana de datos espaciales.

El acto el cual se dispone la enajenación voluntaria deberá comunicarse en los términos señalados en el código procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo²⁴. Si hay acuerdo respecto al precio y de las demás condiciones de la oferta con el propietario, se celebrará un contrato de promesa de compraventa, o de compraventa, según sea el caso. A la promesa de compraventa o compraventa se acompañará un folio de matrícula inmobiliaria actualizado. Otorgada la escritura pública, se registrará en la oficina de registro e instrumentos públicos correspondiente. Por último, realizada la entrega real y material del inmueble a la entidad adquirente, el pago del precio se efectuara en los términos previstos en el contrato. (Congreso de la Republica, 1989)

La ley 1450 de 2011, establece que los recursos para el pago del precio de adquisición o precio indemnizatorio de los inmuebles, pueden provenir de terceros, cuando el motivo de utilidad pública o interés social correspondan a los literales c) o i) del artículo 58²⁵ de la ley 388 de 1997, y se trate de actuaciones desarrolladas directamente por particulares o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado. (Congreso de la Republica, 2011)

Es procedente la concurrencia de terceros cuando se medie la celebración previa de un contrato o convenio, entre la entidad expropiante y el tercero concurrente, donde se prevea entre otros:

- La descripción de la actuación a ejecutar.
- La obligación de destinar los inmuebles para los fines de utilidad pública.
- El objetivo de adquirir los inmuebles por motivos de utilidad pública.
- La obligación a cargo del tercero concurrente de aportar todos los recursos necesarios para completar la obra.

El titular del derecho de dominio pasará a ser el tercero concurrente, y como tal se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria del respectivo inmueble.

²⁴ LEY 1437 2011: Artículo 67 y SS: Notificación personal, citaciones para notificación personal, notificación por aviso, autorización para recibir la notificación, falta o irregularidad de las notificaciones y notificación por conducta.

²⁵ Literal C) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos. Literal I) Constitución zonas de expansión urbana.

- ENAJENACIÓN FORZOSA

Consagrado en el artículo 52 y siguientes de la ley 388 de 1997. La enajenación forzosa es una figura que se aplica a los propietarios de los inmuebles o terrenos²⁶ que no los urbanicen o construyan dentro del término que se les establezca en la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria²⁷ que se les haga en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). La facultad deriva del precepto consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política que establece la función social del suelo.

Mediante resolución motivada, le corresponde al Alcalde ordenar la enajenación forzosa, especificando el uso o destino que deba darse al inmueble de conformidad al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y normas urbanísticas que lo desarrollen. Una vez en firme; solo procede el recurso de reposición en vía gubernativa, se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios, quedando afectados y fuera del mercado a partir de la fecha de inscripción.

Dentro de los tres meses siguientes, corresponde a la administración municipal o distrital (Secretaría de hábitat en el caso de Bogotá D.C. – Decreto Distrital 285 de 2010) someter los predios a enajenación forzosa por medio del procedimiento de subasta pública, con el propósito que el nuevo dueño cumpla con la intención de desarrollo o construcción prioritaria. En la primera subasta pública, el precio base es del setenta por ciento (70%) del avalúo comercial; definido por peritos inscritos en la lonja de propiedad raíz u otras entidades especializadas. Si se llega a segunda subasta, el precio base es el avalúo catastral. En última instancia, si la venta no

²⁶ Habrá lugar a la iniciación del proceso de enajenación forzosa en pública subasta, por incumplimiento de la función social de la propiedad sobre: (Artículo 52 ley 388 de 1997)

- Terrenos localizados en suelo de expansión, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los tres (3) años siguientes a su declaratoria.
- Terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los dos (2) años siguientes a su declaratoria.
- Terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se construyan dentro del año siguientes a su declaratoria.
- Las edificaciones que sean de propiedad pública municipal o distrital o de propiedad privada abandonadas, subutilizadas o no utilizadas en más de un 60% de su área construida cubierta que no sean habilitadas y destinadas a usos lícitos, según lo previsto en el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen, dentro de los dieciocho meses, contados a partir de su declaratoria, de acuerdo con los estudios técnicos, sociales y legales que realice la entidad encargada por el alcalde municipal y distrital.

²⁷ La declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria debe estar contenida en el programa de ejecución, de conformidad con las estrategias, directrices y parámetros previstos en el plan de ordenamiento territorial, de acuerdo con los objetivos establecidos en el plan para el logro de su cumplimiento.

ha sido posible, el predio debe ser objeto de expropiación administrativa por el setenta por ciento (70%) del avalúo catastral.

Al precio de la subasta se le debe descontar los gastos de administración correspondientes en que incurra el Distrito y la totalidad de la plusvalía generada desde el momento de declaratoria de desarrollo y construcción prioritario. El procedimiento de la subasta pública es el establecido en el Código de procedimiento civil²⁸.

El incumplimiento de la función social por parte del comprador da lugar a la iniciación del proceso de expropiación por vía administrativa por parte del municipio. En este caso, el precio indemnizatorio no puede ser superior al monto pagado por el adquirente en la subasta pública y la forma de pago será a plazo con una cuota inicial del cuarenta por ciento (40%) y el saldo en ocho (8) contados anuales y sucesivos.

- LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

Consagrado en el artículo 63 y siguientes de la ley 388 de 1997. La expropiación administrativa Procede cuando a juicio de la administración existen especiales condiciones de urgencia²⁹, cuando se presenta el incumplimiento de la función social de la propiedad por parte del adquirente en pública subasta, cuando se necesite el predio por utilidad pública (artículo 58 ley 388 de 1997), o cuando no sea posible la enajenación forzosa en subasta pública.

“La expropiación comprende tres elementos característicos: sujetos, objeto y la causa expropiandi o justificación presentada por el Estado para utilizar la figura de la expropiación” (Corte Constitucional, 2011) 1. Sujetos: El expropiante es el sujeto activo, el beneficiario es el creador del motivo, de la necesidad de satisfacer; y el expropiado es el titular de los derechos reales sobre los bienes requeridos por el Estado. 2. Objeto: Los derechos de índole patrimonial que sacrifican los particulares a favor de la administración. Y 3: Causa expropiandi: Debe tener un objetivo acorde con los fines de la utilidad pública e interés social. La expropiación puede ser

²⁸ LEY 1400 DE 1970: Artículo 525 y SS: Aviso y publicaciones, depósito para hacer postura, diligencia de remate, remate por comisionado, pago del precio e improbación del remate, aprobación o invalidez del remate, entrega del bien rematado, repetición del remate, remate desierto, venta de títulos inscritos en bolsa, entrega del bien objeto de obligación de dar, ejecución del hecho debido.

²⁹ CONDICIONES DE URGENCIA: Son declarados por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o Distrital, según sea el caso mediante un acuerdo.

definida como una operación de derecho público por el cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa.

La decisión de expropiación administrativa se adopta mediante acto administrativo (representa la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria), el cual notificará al titular de derecho de propiedad sobre el inmueble que se requiera y será inscrito en la oficina de registro e instrumentos públicos correspondiente, dentro de los cinco (5) días hábiles a su ejecutoria. El precio de adquisición del inmueble debe ser igual al valor comercial, determinado por el Instituto Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, teniendo en cuenta la reglamentación urbanística vigente en el momento de la oferta de compra en relación con el inmueble y su destinación económica; exceptuando cuando no sea posible la enajenación forzosa, el precio corresponde setenta por ciento (70%) del avalúo catastral.

El pago del precio indemnizatorio se podrá realizar en dinero efectivo o títulos valores, derecho de construcción y desarrollo, de participación en el proyecto. Se hará siempre de contado cuando el valor sea inferior a los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Este ingreso no constituye renta gravable ni ganancia ocasional para fines tributarios.

Transcurrido treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo, y no se llega a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria contenido en un contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente dispondrá mediante acto motivado la expropiación administrativa del bien inmueble, el cual debe contener:

- Identificación precisa del inmueble objeto de expropiación.
- El valor del precio indemnizatorio y la forma de pago.
- Destinación que se dará al inmueble expropiado.
- La orden de inscripción del acto en la oficina de registro e instrumentos públicos, para el traspaso de titularidad.

- La orden de notificación a los titulares de derecho del dominio y otros derechos reales sobre el bien expropiado, con indicación de los recursos que se podrán interponer³⁰.

El derecho de propiedad del bien inmueble, pasa a nombre de la entidad expropiante con el solo registro en la oficina de registro e instrumentos públicos. Se debe poner a disposición del expropiado el valor indemnizatorio total correspondiente y los documentos de deber, si el particular no los retira a los 10 días siguientes a la ejecutoria, la entidad deberá consignarlos en la entidad autorizada, y entregar copia de consignación al Tribunal Administrativo en cuya área de jurisdicción se encuentre el inmueble dentro de los diez (10) días siguientes (de lo contrario no producirá efecto alguno la decisión de expropiación por vía administrativa), considerándose que ha quedado formalmente hecho el pago. Efectuado el registro, la entidad pública podrá exigir la entrega material del inmueble, para lo cual podrá acudir al auxilio de las autoridades de policía si es necesario.

La entidad adquiere la obligación de utilizarlo para los fines de utilidad pública o interés social que hayan sido invocados, en un término máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de inscripción de la decisión. La persona que tenía calidad de propietario podrá solicitar al Tribunal Administrativo la verificación del cumplimiento de la obligación, En caso que se compruebe el incumplimiento, la sentencia declarará y ordenará que el demandante recupere su titularidad del bien expropiado, y el reintegro del dinero y documentos.

- **EXPROPIACIÓN JUDICIAL**

Consagrado en el artículo 62 y siguientes de la ley 388 de 1997. La expropiación judicial se presenta como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, o porque guarde silencio, o porque no cumpla con el negocio. Se divide en dos etapas, una administrativa que concluye con la resolución (admite recurso de reposición) que ordena la expropiación, y una judicial; cuando la Administración demanda ante la jurisdicción civil al propietario para que entregue el inmueble, por medio del proceso especial de expropiación, contenido en la Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997 y Código general del proceso ley 1564 de 2012.

³⁰ RECURSOS: Contra la decisión por vía administrativa sólo procederá el recurso de reposición. El recurso deberá ser decidido dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de su interposición.

La entidad demandante tendrá derecho a solicitar al juez en el auto admisorio de la demanda, se ordene la entrega anticipada del inmueble cuya expropiación se demanda, siempre y cuando se acredite haber consignado a órdenes del respectivo juzgado una suma equivalente al cincuenta (50%) del avalúo practicado para los efectos de la enajenación voluntaria.

La indemnización que decretare el juez comprenderá el daño emergente y el lucro cesante. El proceso de expropiación podrá terminar si el demandado se ajusta a la venta del inmueble por el precio fijado mediante avalúo actualizado fijado según el índice de costos de la construcción de vivienda de ingresos medio que elabora el Departamento Nacional de Estadística y otorga escritura pública a favor del demandante.

La indemnización en materia de expropiación judicial o administrativa debe reunir las siguientes características: i) No puede haber expropiación sin indemnización, ii) debe ser previa al traspaso del dominio, iii) debe ser justa, iv) tener función de reparar, y v) no siempre tiene que ser pagada en dinero en efectivo, si se hace con instrumentos distintos debe tener igualdad y garantizar pago cierto de la obligación. (Corte Constitucional, 2011)

A través de las figuras descritas con anterioridad (enajenación forzosa, voluntaria, y expropiación judicial y administrativa), las acciones urbanísticas que orientan la organización de la ciudad, ponen fin a la facultad del propietario de disponer libremente del dominio y del ejercicio de facultades a desarrollar o construir. El derecho urbanístico puede determinar hasta cuando la propiedad de un predio puede permanecer en cabeza de un particular, el Estado no estaría obligado a garantizar la propiedad de un inmueble que no cumple con la función social.

3.6 Plusvalía

La plusvalía se define como el incremento que ostenta el valor del suelo, es una consecuencia de las acciones urbanísticas o de aquellas obras públicas desarrolladas por la administración distrital o municipal dentro de sus funciones.

La participación en la plusvalía es una obligación de tipo tributaria, consiste en que parte del beneficio recibido por el particular derivado del incremento en el valor del suelo, debe ser trasladado a la administración municipal o distrital haciendo las veces del representante de la ciudadanía y de la misma manera invertirlo en beneficio de los mismos.

Como lo dispone el Decreto Distrital 352 de 2008, son hechos generadores para Bogotá D.C:

- La incorporación de suelo rural o expansión urbana a suelo urbano.
- El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
- La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o al índice de construcción, o ambos a la vez.
- Cuando se ejecuten obras públicas consideradas macro proyectos que estén incluidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y/o en los instrumentos que lo desarrollen donde no se hubiese utilizado la valorización para su financiación.

El cálculo que hace el distrito para deducir el valor de la plusvalía se realiza mediante dos avalúos; uno que pueda proveer la información sobre la situación anterior del inmueble o la propiedad y un avalúo reciente, con estos dos datos se define si existe o no un incremento en el valor de la propiedad y de acuerdo a esto se genera la participación de la administración sobre este (ley 388-97).

La administración podrá exigir la declaración y el pago de la participación en plusvalía en las siguientes oportunidades:

1. Con la expedición de la licencia de urbanismo o construcción la cual autoriza destinar el inmueble a un uso más rentable o a incrementar el aprovechamiento del suelo de este, se permite un incremento en el área edificada, en el momento en que sean expedidos a favor del propietario o poseedor certificados representativos de derechos de construcción con ocasión de la expedición de un plan parcial, siempre y cuando se hayan adoptado los mecanismos de distribución equitativa de cargas, beneficios y se hayan asignado o autorizado de manera específica aprovechamientos urbanísticos a los propietarios participes del plan parcial.
2. En los actos que impliquen transferencia de dominio sobre el inmueble objeto de plusvalía donde se configuren los hechos generadores 1 y 3 del artículo 74 de la ley 388 de 1997 (se excluyen los procesos de sucesión por causa de muerte, liquidaciones de sociedad conyugal, prescripción adquisitiva de dominio y cesión obligatoria anticipada al

Distrito).

Para el año 2004 correspondía al 30 % del efecto liquidado, en el año 2005 correspondía al 40 % del efecto liquidado, y a partir del año 2006 corresponde al 50 % del efecto liquidado (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015).

3.7 Plan de desarrollo Bogotá D.C.

Artículo 21. **Programa vivienda y hábitat humanos** Para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda se incrementará la oferta de vivienda asequible y accesible con hábitat de calidad para los hogares de menores ingresos, en particular a los hogares víctimas del conflicto armado. Además se buscará eliminar y atenuar, según tipos de hogares, las barreras derivadas de las dificultades de obtención de crédito o generación de ahorro propio. En los criterios de priorización de este programa se tendrán en cuenta los hogares en situación de desplazamiento, en condiciones de riesgo no mitigable, las mujeres cabeza de hogar, hogares de bajos ingresos y particularmente niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad, grupos étnicos afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y Rrom y mujeres cabezas de hogar, beneficiarias de familias en acción. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, Capítulo II pág. 77-78)

Los programas de vivienda desarrollados en Colombia, más específicamente en Bogotá D. C. tienen un direccionamiento especial en cuanto a lo que se refiere a los beneficiarios de los mismos, el Estado como garante del cumplimiento de sus propios fines elabora los planes y ejecuta la construcción de las viviendas con colaboración y participación del sector privado y con destino a la población que constitucionalmente cuenta con especial protección.

En este programa se incorporan componentes esenciales del pacto de derechos sociales, económicos y culturales como son los compromisos y esfuerzos estatales para lograr una oferta suficiente de vivienda, con gastos soportables y mayor accesibilidad por las mejores condiciones de localización en la ciudad y, por tanto, de integración urbana. Este programa incorpora: la oferta pública de suelo a partir del ajuste de las normas y obligaciones urbanísticas, la promoción y prioridad de proyectos voluntarios de actuación asociada y la aplicación de los instrumentos que se adoptan en el programa de ejecución; la implementación de mecanismos de gestión o promoción pública para la construcción de vivienda a través de concursos, licitaciones y asociaciones con el sector privado y comunitario; la adopción de modalidades de subsidio a la

oferta y de sistemas de arrendamiento con opción de compra, en complemento y coordinación con los subsidios nacionales; el desarrollo de tecnologías de construcción y almacén virtual de materiales; diversificación de agentes, de modalidades y de escala de los proyectos, el mejoramiento integral de barrios y viviendas; y, la reorganización y coordinación institucional distrital.

Los proyectos prioritarios de este programa son:

1. Producción de suelo y urbanismo para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario. Movilizar terrenos que no han sido urbanizados o edificados y gestionar predios que pueden ser densificados para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario acompañada de la producción de nuevos espacios públicos y equipamientos sociales relacionados con los sistemas de transporte público, de tal forma que se garantice el proceso de revitalización y apropiación de la ciudad y que faciliten la participación de los propietarios en los proyectos e incluyan la iniciativa privada en la construcción de la vivienda. Este proyecto, enfocado a la producción de suelo, se adelantará en el marco de la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación y demás mecanismos establecidos en el programa de ejecución. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, Capítulo II pág. 77-78)

La producción del suelo es la política mediante la cual el Distrito integralmente busca los terrenos para urbanizar y construir vivienda de interés prioritario, teniendo en cuenta los distintos factores exigidos legalmente tales como; la buena circulación del transporte público urbano, zonas verdes alrededor de las viviendas, sitios de comercio cercanos para el abastecimiento de productos básicos de la canasta familiar y la adecuación de los sitios aledaños para garantizar la calidad y habitabilidad de las viviendas,

2 Subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derecho de preferencia. Reformular la política de hábitat del Distrito y dentro de ella las modalidades y formas de operación de los subsidios, en el sentido de hacer efectivo el acceso a la vivienda para la población de menores ingresos. El subsidio distrital se empleará principalmente en la generación de suelo con urbanismo de calidad para vivienda nueva y en el desarrollo de estrategias de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra, con la introducción de mecanismos para asegurar la destinación de los inmuebles resultantes a la población en condición de vulnerabilidad y de menores ingresos objeto de la política, mediante la aplicación de los instrumentos contenidos en las leyes 388 de 1997 y 9ª de 1989. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, Capítulo II pág. 79)

Los subsidios entregados por el Distrito para la adquisición de vivienda deben llegar a las manos más apropiadas como son la población con especial protección constitucional, es decir toda aquella a la que se le han vulnerado sus derechos fundamentales de manera sistemática y continua y se ven en la necesidad de migrar a las grandes ciudades para proteger su vida y la de sus familias, las distintas formas de créditos también contemplan mecanismos similares a los leasing habitacionales para personas que quieran adquirir su vivienda luego de haber suscrito un contrato de arrendamiento por varios años.

3 Mejoramiento integral de barrios y vivienda. Mejorar el entorno urbano de barrios legalizados, mediante la orientación de las inversiones de infraestructura pública y de recuperación de elementos ambientales en áreas estratégicas en los asentamientos de origen informal, mediante procesos concertados de priorización e intervención, que fomenten la cohesión social y la cultura participativa. Asimismo, busca adelantar acciones de titulación predial, reconocimiento de edificaciones, legalización de barrios y mejoramiento de vivienda en los asentamientos de origen informal identificados. . (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, Capítulo II pág. 79-80).

- Legalización de barrios

Se trata de un procedimiento mediante el cual la administración de distrito reconoce la existencia de un asentamiento humano, realiza la aprobación de los planos, regula y expide la reglamentación pertinente para el desarrollo humano en el sector, sin perjuicio de que esta se hubiese dado a conocer en forma clandestina y existan responsabilidades penales, civiles o administrativas de los comprometidos con las mismas.

La legalización no implica el total reconocimiento de las construcciones existentes ni legaliza los derechos de propiedad a favor de poseedores, jurídicamente la legalización de barrios no constituye título traslativo de dominio, ni es un modo de adquirir el derecho de propiedad.

A través de estudios y de los conceptos técnicos y jurídicos la administración Distrital entrara a definir cuáles serán las condiciones urbanísticas de los sectores que se legalicen y se dará el concepto positivo o negativo.

La legalización se aprueba por medio de un acto administrativo que hace las veces de una licencia de construcción, este acto administrativo servirá para el trámite de las nuevas licencias de construcción e iniciar el proceso para el reconocimiento y legalización de las edificaciones existentes.

Las decisiones que se tomen de acuerdo con el trámite de legalización pueden ser de dos tipos:

- Asentamientos de origen informal legalizado: hace referencia a los barrios de origen informal legalizado, esto es cuando la administración Distrital decide positivamente mediante el acto administrativo y reconoce la existencia de estos sectores, los reglamenta y aprueba los planos urbanísticos correspondientes.
- Asentamientos de origen informal negado: se refiere a aquellos sectores que siendo sometidos al trámite de legalización, la administración Distrital decide negar el reconocimiento de los mismos como legales, esto sucede debido a que dichos barrios o sectores se encuentran habitados en zonas con restricciones urbanísticas insubsanables.

Durante los 4 años de gobierno de la Bogotá Humana, se lograron legalizar importantes sectores en zonas deprimidas de la ciudad (Playa 1 y 2, Acacias, México, Villa Elena y Meissen), de esta forma se ha conseguido que los recursos públicos lleguen a estas comunidades con más celeridad y eficacia logrando un mejoramiento sustancial de las condiciones en la calidad de vida de los beneficiados.

- a. Implementar una estrategia de intervención de mejoramiento integral con cultura participativa del hábitat en el área prioritaria del sector de Chiguaza³¹.
- b. Realizar acciones de legalización, titulación, reconocimiento, regularización y obras de mejoramiento en barrios de origen informal.
- c. Mejorar la vivienda con acompañamiento técnico.

A partir del año 2012, con el inicio de la administración de Gustavo Petro en el Distrito Capital, se puso en marcha un plan de desarrollo para la ciudad con cambios muy importantes en lo que se refiere a políticas públicas sociales y el aumento presupuestal en las mismas, cabe resaltar el programa de vivienda y hábitat humanos, el Gobierno Nacional mediante su esquema

³¹ CHIGUAZA: Barrio de Bogotá D.C. localizado en la localidad de San Cristóbal Sur, con importantes recursos hídricos. (Tv. 14 Este No. 64asur-12)

de VIVIENDAS GRATIS a contribuido presupuestalmente con los proyectos que se desarrollan y se desarrollaran en el distrito capital, la asequibilidad, accesibilidad y calidad.

3.8 Decreto 138 de 2015

Con la expedición de esta normativa se busca incentivar la construcción y financiación de Viviendas de Interés Prioritario (Vip) para las personas más vulnerables. Así mismo, se hace con el fin de que las personas beneficiadas con el porcentaje que dan las constructoras para las VIP se asienten en el centro urbano y no en la periferia de la ciudad por la capacidad económica que se encuentran; trayendo ventajas de integración, fácil acceso a sus lugares de trabajo y la disminución de la segregación socio espacial. Todo esto de acuerdo a la tendencia de mezcla de uso de suelo implementado actualmente.

Se aplican los porcentajes mínimos obligatorios destinados al desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario (Vip) estipulados desde el Acuerdo No. 489 de 2012³², a los predios que cumplan con las siguientes condiciones:

- a. Predios localizados en suelo urbano de expansión urbana, con tratamiento de desarrollo que cumplan los requisitos para pedir una licencia de urbanización o plan parcial.
- b. Predios con tratamiento de renovación urbana³³ que cumplan los requisitos para pedir una licencia de construcción o de obra nueva o plan parcial.

Se exige con el decreto 138, que los predios anteriormente descritos deben ceder como porcentaje mínimo de suelo destinado a la construcción de vivienda interés prioritario (Vip), obligatoriamente el veinte por ciento (20%) en el primer año de vigencia, y el treinta por ciento (30%) a partir del segundo año de vigencia para predios superiores a cuatro (4) hectáreas.

³² ACUERDO NO. 489 DE 2012: Para asegurar el cumplimiento del programa de vivienda y hábitat humanos del Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas de Bogotá D.C 2012-2016.

³³ TRATAMIENTO DE RENOVACIÓN URBANA: Rejuvenecimiento de los edificios, equipamientos e infraestructura de la ciudad, necesaria por el envejecimiento o para adaptarla a nuevos usos y diferentes actividades.

Los constructores podrán cumplir la obligación reglamentada en este decreto mediante tres (3) formas: i) En el mismo plan parcial o proyecto urbanístico, ii) mediante la construcción del respectivo porcentaje de suelo en otro proyecto (proyectos aprobados y priorizados por la Secretaria Distrital del Hábitat), y iii) mediante la compensación en proyectos que adelanten las entidades públicas que incluyan viviendas de interés prioritario (Vip). En el caso de una compensación, los constructores aportan el valor de compra de derechos fiduciarios, vinculados a un portafolio de proyectos VIP, de iniciativa pública o mixta, gestionados entre la Secretaria Distrital del Hábitat, Metrovivienda, la caja de vivienda popular y uno o varios particulares.

Los Curadores Urbanos son los encargados de verificar que los proyectos que se sometan cumplan con lo previsto en este Decreto. Debe remitir un reporte mensual a la Secretaria de Planeación Distrital, informando las licencias otorgadas y el cumplimiento de los porcentajes establecidos.

CONCLUSIONES

El interés del gobierno en atender las necesidades habitacionales de los hogares ha existido desde los primeros días de Colombia como Estado Republicano, sin embargo, hasta 1918, fue la primera expedición legislativa en materia de vivienda. De ahí en adelante, se han creado programas de casas y apartamentos atendiendo la preocupación por los problemas críticos de salubridad de la población, la falta de acceso a los hogares y a los servicios públicos. En la actualidad la motivación se concentra en la superación de las condiciones habitacionales básicas, en el mejoramiento de la calidad de vida y la lucha contra la pobreza.

Al ser el derecho urbanístico el conjunto de normas, de planificación, gestión y control mediante las cuales se ordena el territorio de las ciudades. Tiene que ir de la mano con la construcción de los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario (Vip), puesto que los fines son generar salubridad, seguridad, bienestar y velar por los derechos de los ciudadanos. Los programas de vivienda para la población vulnerable deben estar acorde al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), y la mezcla de uso de suelo para disminuir la discriminación socio espacial.

Las políticas públicas en materia de vivienda en el Distrito de la Capital han ido de la mano con lo aprobado, establecido y ejecutado por el gobierno Nacional, esto se debe a los altos costos de los programas y la colaboración interinstitucional que demanda la normatividad, al ser Bogotá la capital de Colombia es el destino es la ciudad con el índice más alto en cuanto a recepción de población desplazada, el distrito debe atender las necesidades de estos nuevos capitalinos empezando por suplir su necesidad de vivienda y proteger sus derechos fundamentales.

El Estado demanda una responsabilidad social empresarial por parte del sector privado y buscando el cumplimiento del principio de solidaridad y de los fines del estado le impone unas cargas económicas a todo aquel que su lucro sea derivado de la actividad urbanística, buscando que contribuyan con una plusvalía derivada de las utilidades que se generan de la construcción de vivienda privada y unas cesiones obligatorias de terreno para la implementación de políticas públicas en materia de vivienda.

Con el decreto 138 de 2015, se le hace un incremento al porcentaje de cesión de suelos que deben dar las constructoras o cualquier particular para construir en Bogotá D.C., adicional de la nueva normatividad y las cesiones ya establecidas, representa una afectación, una carga en los intereses de quienes construyen, generando el desplazamiento a municipios circunvecinos de la Capital (Soacha, Mosquera, Madrid, Chía, Cajica) para la construcción de proyectos urbanísticos.

El artículo 58 de la Constitución Política y jurisprudencia de altas Cortes, establecen que es imperativo el interés general sobre el individual. Como consecuencia, el interés particular es limitado, y debe ceder siempre. La utilidad que se genere con este, demanda una responsabilidad económica para que el Estado haga efectivo el derecho de vivienda digna para la población en condición de vulnerabilidad, y reducir a sus justas proporciones la desigualdad en Colombia.

REFERENCIAS

Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá humana, Plan de desarrollo 2012-2016, (2012), en:
<http://idrd.gov.co/sitio/idrd/Documentos/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá humana, Secretaria Distrital de planeación, economía urbana, (2015), en:
<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/EconomiaUrbana/Cargas>

Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 138, (2015).

Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 327, (2004).

Arbuin-Gomez, Felipe, Derecho urbanístico y Desarrollo territorial Colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días, 124 universitas, (2012), página 22.

Asamblea Nacional Constituyente, Artículo 51, CONSTITUCIÓN POLÍTICA NACIONAL, (1991).

Banco de la República, Apertura Económica, Subgerencia Cultural Banco de la República, (2015), párrafo 1, 4.

Banco de la República, El UPAC y la UVR, Subgerencia Cultural Banco de la República, (2015), párrafo 1.

Bermeo torres Rosalba, el derecho a la vivienda digna para desplazados en la capital: administración de Luis Eduardo garzón y Samuel moreno rojas, universidad externado de Colombia, (2012), página 17-32 y 84-97.

Biografías y Vidas. Antonio de Mendoza (2015). En:
http://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/mendoza_antonio.htm

Bonilla Maldonado Daniel, Función social de la propiedad, Eudeba, Argentina, (2013)

Ceballos Ramos Olga Lucia, Vivienda social en Colombia una mirada desde su legislación 1918 – 2005, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, (2007), 280 páginas.

Comité de derechos económicos sociales y culturales, El derecho a una vivienda adecuada, Observación general No. 4, (1991), párrafo 8.

Congreso de la República, ley 9, (1989).

Congreso de la República, ley 38, (1997).

Congreso de la República, ley 1450, (2011).

Congreso de la República, ley 1469, (2011).

Congreso de la República, ley 1537, (2012).

Congreso de la República, ley 1551, (2012).

Corte Constitucional, Sentencia C-123, M.P. Alberto Rojas Rios, (2014).

Corte Constitucional, Sentencia C-165, M.P. María Victoria Calle Correa, (2015).

Corte Constitucional, Sentencia C-227, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, (2011).

Corte Constitucional, Sentencia C-295, M.P. Carlos Gaviria Díaz, (1993).

Corte Constitucional, Sentencia C-643, M.P. Alejandro Martínez Caballero, (1999).

Corte Constitucional, Sentencia C-936, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, (2003).

Corte Constitucional, Sentencia T-821, M.P. Catalina Botero Marino, (2007).

Corte Suprema de justicia- Sala plena, Expediente 1937, M.P. Jairo E. Duque Pérez, (1989).

Fernando Galvis Gaitán, Manual de derecho urbanístico, ed., Temis S.A., Bogotá, pág.2, 15, 113, (2014).

Fondo Nacional del Ahorro. (2015) En:
<https://www.fna.gov.co/internas/colombianosexterior/somos.html>

Galvis Gaitán Fernando, El municipio colombiano, 4ª ed., Temis S.A., Bogotá, (2007), página 114.

Gobierno de Colombia, Urna de cristal, Abecé de la ley de vivienda de interés prioritario, 23 de octubre (2013), en:

<http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/abece-de-ley-de-vivienda-de-interes-prioritario>

Maldonado Copello María Mercedes, El proceso de construcción del sistema urbanístico Colombiano: Entre ordenamiento territorial y reforma urbana., (2000), página 4 y 5.

Mauricio Rengifo, La ciudad y el derecho. Una introducción al derecho urbano contemporáneo, editorial Temis, marzo (2012), pág. 14.

Ministerio de Ambiente. Vivienda y Desarrollo Territorial, Serie planes de ordenamiento territorial, Bogotá, Julio (2004), página 5.

Ministerio de vivienda. Ciudad y Territorio para el séptimo foro urbano mundial, Colombia: cien años de políticas habitacionales, Bogotá, abril (2014), página 28, 34, 43.

Ministerio de vivienda, Subsidio familiar de vivienda, viceministerio de vivienda, julio (2015), párrafo 1, en:

<http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/subsidio-de-vivienda>

Morcillo Pedro Pablo, La planeación en Colombia, Universidad Piloto de Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez Ltda, Bogotá, (2002), página 95.

Organización de las Naciones Unidas, Artículo 1, Carta mundial por el derecho a la ciudad, (2004).

Organización de las Naciones Unidas, Artículo 5, Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, (1965).

Organización de las Naciones Unidas, Artículo 8, Declaración sobre el derecho al desarrollo, (1986).

Organización de las Naciones Unidas, Artículo 11, PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, (1966).

Organización de las Naciones Unidas, Artículo 14.2, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, (1979).

Organización de las Naciones Unidas, Artículo 16.1 y 27-3, CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, UNICEF, (1989).

Organización de las Naciones Unidas, Artículo 25, DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, (1948).

Organización de las Naciones Unidas, Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social (1969).

Organización de las naciones unidas, proyecto de gestión urbana en ciudades intermedias de América latina y el caribe, comisión económica para América latina y el caribe, (2009).

Pedro Pablo Morcillo, Derecho urbanístico colombiano: Historia, normativa y gestión, Universidad Autónoma de Colombia - Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez Ltda, Bogotá, (2007), página 126.

Pineda Castro, Gleison, El poder del derecho urbanístico en la asignación de contenidos a los cuatro elementos estructurales de la propiedad privada, Bogotá: Universidad del Rosario, tesis maestría 2009. Página 33, 66, 115.

Plan de Ordenamiento Territorial POT, Secretaria Distrital de planeación, (2015), en: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT_2020/Que_Es

Prabyc Ingenieros, Cuáles son las diferencias entre vivienda VIP y VIS en Colombia, Prabyc-Zona noticias, enero (2014), párrafo 5 -9.

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD, Colombia rural. Razones para la esperanza, informe Nacional de desarrollo humano 2011, Bogotá, septiembre (2011), pág. 56.

Santofimio Gamboa Jaime Orlando, Derecho Urbanístico legislación y jurisprudencia, Universidad Externado de Colombia, (2004), página 229 y 235.

Subsecretaria de desarrollo urbano y ordenación de suelo, Mérida – México, Ciudades Compactas y mezcla de usos de suelo, Abril (2009), página 7.

Universidad de los Andes, Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930 – 1960, Historia crítica, Diciembre (1997), párrafo. 32. En: <http://historiacritica.uniandes.edu.co/view.php/462/index.php?id=462>

Universidad del Rosario, La evolución de la política de vivienda en Colombia, Universidad. Ciencia y desarrollo. Tomo II, (2007), párrafo 1.

<http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-Desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-II-2007/Fasciculo-11/ur/La-evolucion-de-la-politica-de-vivienda-en-Colom/>

University of Minnesota, Aplicación del pacto Internacional de los Derechos económicos, sociales y culturales. Observación general 4. El derecho a una vivienda adecuada, Human Rights Library, (1.991). En: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4s.htm>

Valencia Zea Arturo, Derecho civil: Tomo II, derechos reales, Temis, Bogotá, (2007), página 141.

Vidal Perdomo Jaime, Temas municipales y regionales, Ediciones Rosaristas, Bogotá, (1985), página 25.

