

ANEXO No.1

FUNDAMENTOS JURIDICOS DEL PROYECTO

Proyecto de Acuerdo No. 206 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS ESPECIALES PARA LA REMISION DE INTERESES MORATORIOS DE LOS CREDITOS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y VIVIENDA DE INTERES PRIORITARIO (VIS – VIP) CON EL FIN DE REALIZAR LA TRANSFERENCIA DE DOMINIO DE LOS INMUEBLES CON GARANTIA REAL ADJUDICADOS POR LA SECRETARIA DE VIVIENDA SOCIAL Y HABITAT, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” no se presentaron proposiciones por parte de los Honorables Concejales.

El presente Proyecto de Acuerdo se sustenta jurídicamente en diversas disposiciones de carácter constitucional, legal y jurisprudencial, que admiten evidenciar, más allá de la viabilidad jurídica, la necesidad y pertinencia de su adopción en el Distrito de Santiago de Cali, en especial las que le confieren los artículos 339 y 345 de la Constitución Política de Colombia, Ley 136 de 1994, la Ley 152 de 1994, Ley 388 de 1997, Ley 1437 de 2011, Ley 1537 de 2012, Ley 1551 de 2012, Ley 1955 de 2019, Ley 2044 de 2020, modificada por la Ley 2079 de 2021.

Las medidas adoptadas en la presente iniciativa normativa tienen base, primariamente, en el deber que tiene el Estado de proveer o garantizar condiciones que permitan a los ciudadanos colombianos acceder al derecho a la vivienda digna bajo los parámetros de una igualdad real y efectiva, en pleno respeto a la dignidad humana.

Así las cosas, la Junta Directiva del Banco de la República ha fijado unos límites máximos a la tasa de interés remuneratorio de los créditos de vivienda de interés social, manifestando que los establecimientos de créditos y entidades que otorguen créditos de vivienda bajo la autorización otorgada por el artículo 19 de la Ley 546 de 1999 podrían establecer, incluso, límites inferiores.

En este orden de ideas, la fijación de condiciones especiales de pago sobre los intereses moratorios adeudados por los adjudicatarios de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, atiende a la situación socioeconómica excepcional que han presentado los deudores de la cartera de crédito de vivienda de las comunas 1, 3, 6, 7,8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 20 y 21 del hoy Distrito de Santiago de Cali, debido a que en su mayoría fueron desplazados por la violencia, reubicados en inmuebles, que tuvieron que empezar a cancelar, sin tener ingresos fijos y con las dificultades de una escasa educación; lo que ha causado el incremento de los intereses moratorios, a partir de la imposibilidad de pago de las cuotas adeudadas, intensificada por la Emergencia Económica, Social y Sanitaria, no permiten que el Estado cumpla con su cometido constitucional de dar cumplimiento y permitir la realización del derecho a la vivienda.

Dicho lo anterior, a continuación, se expone el marco constitucional pertinente, estableciendo el derecho a la vivienda, en el presente caso, como un fin esencial del Estado Social de Derecho, en el sentido en que pretende garantizar una igualdad real y

efectiva en el acceso a la vivienda digna dentro de los límites de la dignidad humana. Posteriormente se presentará el marco legal y jurisprudencial que sustenta el presente proyecto de acuerdo.

Así las cosas, la creación de condiciones especiales para el pago de los actuales créditos de vivienda - bajo las cuales los deudores de los programas en mención podrán acceder a beneficios donde se exoneran los intereses moratorios causados - se encuentra plenamente sustentada por lo preceptuado por la Corte Constitucional en Sentencia C — 511 de 1996, en la medida en que se evidencia que las familias que habitan en las comunas 1, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 20 y 21 del Distrito de Santiago de Cali presentan una situación socioeconómica de índole excepcional.

Dicha situación excepcional se observa en los antecedentes planteados en la presente exposición de motivos, donde la carencia de recursos económicos en los adjudicatarios pone en riesgo la protección de derechos fundamentales y abre las puertas a una posible vulneración de principios y derechos esenciales en el funcionamiento de un Estado Social de Derecho, como lo es el acceso a una vivienda digna.

I. Fundamentos Constitucionales

✓ Colombia un Estado Social de Derecho.

El artículo primero de nuestra Carta Magna describe al Estado Social de Derecho como principio esencial de nuestra organización política. El concepto de Estado Social de Derecho se erige en Europa en la segunda mitad del siglo XX, como una forma de organización estatal enrutada a “realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional”¹. Resultó determinante, en la construcción del Estado Social de Derecho, el Estado de Bienestar Keynesiano, su mecanismo de intervención estatal para subsanar los desencajes económicos y sociales resultados del capitalismo, constituyendo así las bases del accionar del Estado Social.

El postulado sobre el cual se erige este tipo de organización política es el de una inseparable conexión entre las esferas del “Estado” y la “sociedad”, la cual se visualiza ya no como un ente compuesto de sujetos libres e iguales en abstracto, sino como un conglomerado de personas y grupos en condiciones de desigualdad real². El papel del Estado Social de Derecho consiste pues en **“crear los supuestos sociales de la misma libertad para todos, esto es, de suprimir la desigualdad social”**³ (Negrilla propia). **En tal sentido, se sostiene jurisprudencialmente que “con el término ‘social’ se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales**

¹ Sentencia C-1064 de 2001, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño (S.V., Magistrados Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández).

² Sentencia C-566 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ Ernst Wolfgang Böckenförde, Estudios sobre Estado de Derecho y democracia, Ed. Trotta, Madrid 2000, p. 37.

***existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.*⁴.**

Así, el Estado Social de Derecho difiere del Estado de Derecho liberal en cuanto a sus fines últimos, toda vez que el Estado Social de Derecho ya no se limita solamente a asegurar la vida, la propiedad y la libertad de los conciudadanos. Sus fines tienen un espectro mucho mayor e incluyen, entre otros, promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; y asegurar la vigencia de un orden justo⁵. Para ello, el Estado cuenta con facultades amplias de intervención en la economía, facultades estas que están orientadas a lograr los fines generales del Estado y los fines especiales de la intervención económica enunciados principalmente en el artículo 334 de nuestra Constitución⁶. Entre estos fines especiales se destacan el de asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

El alcance del principio de Estado Social de Derecho respecto de la relación entre las autoridades y la persona individualmente considerada es bastante amplio, y se ve reforzado por los principios fundamentales de la dignidad humana, la solidaridad⁷ y la igualdad⁸.

Bajo la óptica de la dignidad humana, las autoridades públicas no pueden tratar al ser humano como un ente inanimado, ni ser indiferentes frente a situaciones que ponen en riesgo el valor de la vida, entendida ésta ya no como el derecho a no ser físicamente exterminado sino como el derecho a desarrollar las capacidades humanas y a llevar una vida con sentido, en un ambiente exento de temor frente a la precariedad de lo materialmente requerido y fundamental para subsistir dignamente.

El principio y derecho fundamental a la igualdad –“en sus múltiples manifestaciones, incluyendo la igualdad de oportunidades, la igualdad real y efectiva o las acciones afirmativas a favor de grupos discriminados o marginados y de personas que por su

⁴ Sentencia SU-747 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁵ Constitución Política, artículo 2: Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. ...

⁶ Constitución Política, artículo 334: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía 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.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

⁷ Constitución Política, artículo 1: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

⁸ Constitución Política, artículo 13: Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta-⁹, representa la garantía más tangible del Estado Social de Derecho para el individuo o para grupos de personas expuestos a sufrir un deterioro de sus condiciones de vida como sujetos de una sociedad democrática.

Con base en lo anterior, las medidas adoptadas por las autoridades desde la perspectiva de un Estado Social de Derecho han de tener en cuenta la realidad “verdadera” sobre la cual habrán de surtir efectos dichas medidas, con el objeto de materializar la finalidad última adscrita por esta fórmula política a las instituciones públicas promover condiciones de vida dignas para la totalidad de la población.

En el Estado Social de Derecho podemos encontrar una serie de dimensiones tales como: La dimensión política, la dimensión económica y la dimensión social. En cuanto a esta última, podemos afirmar que “el Estado está en la obligación de satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, en especial, de las poblaciones vulnerables y excluidas de la sociedad. Debe ser un ente redistribuidor de la riqueza, prestador de servicios que generen alcanzar una vida digna para todos. Para el cumplimiento de su función social, debe ajustar una infraestructura adecuada de asistencia y designar partidas presupuestales prioritarias para los programas que la sustentan. El Estado Social de Derecho introdujo en nuestro texto constitucional los Derechos Económicos y Sociales elevándolos a una categoría máxima. Así, al derivar de la Constitución los Derechos Fundamentales Económicos y Sociales estos se convierten en ejes primordiales del accionar del Estado”¹⁰.

En este orden de ideas, tener una vivienda digna es un tema de mayor envergadura para el ser humano y se podría decir, que si no todas, la gran mayoría de las constituciones a nivel global consagran ésta como un derecho. “La misma Organización de Naciones Unidas -ONU- lo ha consagrado como un derecho humano, o sea, consustancial o inherente al ser humano. No se podría concebir hoy una existencia digna sin poder contar un techo propio donde vivir”¹¹. No obstante, miles de nuestros conciudadanos no cuentan a la fecha con una vivienda digna.

✓ Bloque de Constitucionalidad.

El Bloque de Constitucionalidad constituye un fenómeno jurídico que consiste en integrar normas y principios de valor o jerarquía Constitucional que, pese a no estar figurados expresamente en la normatividad que establecida en la Carta Política, se articulan a la misma por expresa o tácita remisión de la misma. De suerte que las normas *materialmente* constitucionales no son solo aquellas que se encuentran formalmente en el articulado de la Constitución, sino las que se integran por otras reglas y principios.

En ese sentido, como bien lo expresa el constitucionalista Rodrigo Uprimny Yepes: *“...las constituciones no son códigos totalmente cerrados, ya que los textos constitucionales suelen hacer remisiones, expresas o tácitas, a otras reglas y principios, que sin estar en la constitución, tienen relevancia en la práctica constitucional en la medida en que la propia constitución establece que esas otras normas tienen una suerte de valor constitucional...”*

⁹ Ibidem.

¹⁰ <http://www.encolombia.com/medicina/guiasmed/mision-medica/modulo1estadoderechohumano4/>

¹¹ <http://clubensayos.com/Acontecimientos-Sociales/Derechos-Humanos/529836.html>

(...) en muchos ordenamientos jurídicos existen derechos o principios que no se encuentran directamente en el texto constitucional, pero que, por expreso mandato constitucional, tienen rango constitucional. El bloque de constitucionalidad es entonces un intento por sistematizar jurídicamente ese fenómeno, según el cual las normas materialmente constitucionales -esto es, con fuerza constitucional- son más numerosas que aquellas que son formalmente constitucionales -esto es, aquellas que son expresamente mencionadas por el articulado constitucional-. Por ende, el bloque de constitucionalidad es compatible con la idea de constitución escrita y con la supremacía de la misma por cuanto es por mandato de la propia constitución que normas que no hacen parte de su articulado comparten empero su misma fuerza normativa, puesto que la propia Carta, como fuente suprema del ordenamiento, así lo ha ordenado.”¹²

El bloque de constitucionalidad tiene plena vigencia en nuestro ordenamiento jurídico por virtud de los artículos 9, 53, 93, 94 y 214 numeral 2 de la Carta Política. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, por demás, con base en dichas disposiciones, así lo ha reconocido. De esta manera, en sentencia C-225 de 1995 señaló: “...el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu.”.

Ahora bien, según la jurisprudencia constitucional, aquellas normas y principios que se encuentran normativamente incorporados a la Constitución y que ostentan su mismo valor material, está integrado, entre otros, por los tratados de derechos humanos. Así, la Corte en sentencia C-358 de 1997 señaló: “6. Con arreglo a la jurisprudencia de esta Corporación, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes. Ello bien sea porque se trata de verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, porque ‘son normas situadas en el nivel constitucional’, como sucede con los convenios de derecho internacional humanitario, o bien porque son disposiciones que no tienen rango constitucional pero que la propia Carta ordena que sus mandatos sean respetados por las leyes ordinarias, tal y como sucede con las leyes orgánicas y estatutarias en determinados campos.

La Corte ha señalado con claridad ‘que siempre que se habla de bloque de constitucionalidad, se hace porque en la Constitución una norma suya así lo ordena y exige su integración, de suerte que la violación de cualquier norma que lo conforma se resuelve en últimas en una violación del Estatuto Superior’. Esto significa que la incorporación de una norma al bloque de constitucionalidad debe tener fundamento expreso en la Carta. Es lo que ocurre con los tratados de derechos humanos, los cuales fueron integrados expresamente por la Constitución al bloque de constitucionalidad al señalar que sus normas prevalecen en el orden interno y al prescribir que los derechos y deberes constitucionales serán interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia (CP art. 93).”. (Subrayado propio).

¹² Uprimny, Rodrigo, “*Bloque de Constitucionalidad, Derechos Humanos y nuevo procedimiento pena*”. Disponible en <http://www.wcl.american.edu/humright/hracademy/documents/Clase1-Lectura3BloquedeConstitucionalidad.pdf>

Así mismo, la doctrina constitucional ha manifestado que el catálogo de los derechos sociales que se encuentran en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia hace parte del bloque de constitucionalidad.¹³ Es lo que sucede con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el cual fue ratificado por el Estado Colombiano a través de la Ley 74 de 1968. En consecuencia, dicho tratado hace parte del bloque de constitucionalidad y en tal sentido, tiene el mismo valor jerárquico que la Constitución.

Igualmente, es de resaltar que, de acuerdo con la Corte Constitucional, no sólo los tratados sino la interpretación que de los mismos hagan las instancias internacionales de protección, como es el caso del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de DESC), constituyen un criterio hermenéutico relevante para la apreciación de casos, es decir, tiene relevancia constitucional.

En suma, de lo precedente es claro que, por un lado, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia ostentan las mismas fuerzas materiales *que la Constitución*, por lo que las hace jerárquicamente superior a las leyes y los reglamentos; y por otro, como consecuencia natural de lo anterior, se tiene que los mismos constituyen no solo un *parámetro de constitucionalidad* de las leyes, sino que también adquieren *relevancia constitucional* para resolver casos concretos.

- ✓ El derecho a la vivienda digna en el bloque de constitucionalidad. Accesibilidad económica de la vivienda.

Siendo el derecho a la vivienda digna un derecho reconocido expresamente en la Carta Política (art. 51), es claro que, por virtud del inciso segundo del artículo 93 Superior, dicha garantía jurídica debe ser interpretada conforme a los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Por esta vía entonces resultan aplicables en la labor de interpretación del derecho a la vivienda, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Correlativamente, de acuerdo a lo anotado, resulta necesario, para efectos de interpretar el alcance del derecho a la vivienda digna, no sólo incorporar en el orden interno las normas de los tratados internacionales sobre derechos humanos, sino también contar con el sentido que sobre ellos le han asignado los órganos autorizados para el efecto. En consecuencia, resulta relevante la interpretación que de los instrumentos internacionales ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁴ En relación con el derecho a la vivienda, resulta particularmente significativa la Observación General No. 4 emanada de dicho Comité.

¹³ Cfr. Sentencias T-568/99; T-642-04; T-666-04; T-697-04; T-827-04; C-551/03.

¹⁴ “En lo que respecta al contenido del derecho bajo estudio (derecho a la vivienda digna), tenemos que el artículo 51 de la Constitución Política señala algunos deberes del Estado en la materia, como fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de los mismos, pero que como ha señalado en varias ocasiones esta Corporación, no agotan el contenido del derecho. Es por ello que esta Corte, con fundamento en el artículo 93 superior y con el ánimo de avanzar en la determinación de los contenidos de este derecho, ha acudido a los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado colombiano relacionados con la materia, en particular, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC), y a las interpretaciones que de éste ha hecho su órgano autorizado: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas”. (Sentencia T-585-06) (Subrayado propio).

Es así como el Comité de DESC en las Observaciones Generales No. 4 (derecho a la vivienda adecuada, 1991) define el alcance del derecho a la vivienda adecuada, precisando las obligaciones del Estado en su realización, al tiempo que presenta los siete (7) elementos que la componen. Entre ellas se encuentra el de asequibilidad y gastos soportables.

En relación con el concepto de *gastos soportables*, como componente del derecho a una vivienda digna y adecuada, el Comité de DESC de Naciones Unidas en la Observación General No. 4, manifestó lo siguiente: “**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 deberían 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*” (...) (Subrayado propio)

Que la vivienda debe ser *asequible* para el conjunto de la población, en particular para quienes se encuentren en condiciones de desventaja, el Comité de DESC en las mismas Observaciones acotó: “**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*”... (Subrayado propio)

De lo anterior es claro que el derecho a la vivienda digna y adecuada comprende, entre otros, el de “...asegurar que los grupos desaventajados cuenten con soluciones especiales que les permitan su acceso a una vivienda de forma sostenible (asequibilidad), y la necesidad de asegurar que los gastos relacionados con la vivienda no impidan la satisfacción de otras necesidades (gastos soportables). Estos dos elementos apuntan entonces a un mismo propósito: garantizar que toda la población tenga acceso en términos económicos a un lugar adecuado para vivir dignamente”¹⁵, para lo cual el Estado debe disponer de políticas financieras accesibles a la capacidad de pago de los deudores, máxime si se trata de personas que se encuentran en especial estado de vulnerabilidad.

¹⁵ Defensoría del Pueblo. “El derecho a una vivienda digna y adecuada en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales de derechos humanos”. 2009. Disponible en <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/derechoviviendadigna.pdf>

La jurisprudencia constitucional no ha sido ajena a tal clasificación. En sentencia C-936 de 2003, la Corte recuerda los siete (7) elementos que integran el derecho a la vivienda, que los agrupa en dos grandes categorías, así: *condiciones de vivienda y seguridad en el goce de la vivienda*. Dentro de las condiciones de vivienda, la Corte reúne garantías como (1) la habitabilidad, (2) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, (3) el lugar; y, (4) adecuación cultural; mientras que en la seguridad en el goce de la vivienda, incluye (1) la asequibilidad; (2) los gastos soportables; y, (3) seguridad jurídica de la tenencia.

Es así como la Corte Constitucional en la aludida sentencia, acogiendo las garantías de gastos soportables y asequibilidad desarrollado en la Observación General No. 4, señaló lo siguiente: *“Lo anterior no resulta suficiente si el gasto asociado a la vivienda les impide el acceso y permanencia en la vivienda o el cubrimiento de tales gastos implicara la negación de otros bienes necesarios para una vida digna. En este orden de ideas, se demanda de parte de los Estados políticas que aseguren sistemas adecuados para costear vivienda, tanto para financiar su adquisición como para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, de los alquileres, entre otras medidas. (...) La asequibilidad consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda, así como el acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia de vivienda. Tal acceso ha de tener consideración especial a los grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad, así como la especial protección de las personas desplazadas y víctimas de fenómenos naturales.”* (Subrayado propio).

De lo transcrito se tiene entonces que, de acuerdo con los estándares jurídico internacionales - cuya recepción ha sido clara por parte de la jurisprudencia constitucional, el derecho a la vivienda comprende una serie de garantías asociadas a la estructuración de un sistema de financiamiento bajo un *costo razonable*, a efectos de que la población, en especial a los que viven en condiciones desfavorables, tengan acceso en términos económicos a un lugar adecuado para vivir dignamente.

II. Fundamentos Jurídicos

- Artículo 95 de la Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”:

ARTÍCULO 95.- *Transferencia de inmuebles.* Todas las asignaciones de subsidio familiar de vivienda en terrenos y las cesiones de que trata el artículo 58 de la Ley 9 de 1989, que realicen las entidades públicas se efectuarán mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos será plena prueba de la propiedad.

En todo caso, los inmuebles cuya propiedad se adquiriera conforme a lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley 9 de 1989, tendrán las mismas limitaciones establecidas en la Ley 3 de 1991 para las viviendas adquiridas o mejoradas con el subsidio familiar de vivienda.

- Ley 2079 del 14 de enero del 2021 “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat:

“Artículo 4. Política De Estado De Vivienda Y Hábitat. A través de la promulgación de la presente ley se reconoce a la política pública de vivienda y hábitat como una política de Estado, lo cual representa el entendimiento de la sociedad sobre la importancia que tiene la vivienda y el hábitat de calidad como motor de superación de la pobreza multidimensional y de dignificación de los colombianos.

Las autoridades gubernamentales, mediante programas, proyectos y acciones propenderán por la reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en el país, teniendo en cuenta las características y necesidades particulares de la población urbana y rural, así como la aplicación de un enfoque diferencial y territorial a favor de los grupos poblacionales que por sus características sociales, étnicas, culturales, económicas, ecológicas o de género requieran de un reconocimiento especial. El Gobierno Nacional debe promover las condiciones para que la equidad en el acceso a una vivienda digna y hábitat sea real y efectiva, el reconocimiento, respeto, la protección y la garantía del derecho a una vivienda.

Esta política de Estado traza directrices a largo plazo para que mediante un trabajo mancomunado e intersectorial; con participación del Gobierno Nacional y territorial, la sociedad civil, organismos nacionales e internacionales, se logre la satisfacción del derecho a una vivienda digna y de calidad, en donde los servicios públicos esenciales y la dotación de equipamiento colectivo constituyan mecanismos de articulación entre las viviendas y el hábitat, se resalte la importancia del ordenamiento del territorio en la búsqueda de un equilibrio armonioso entre el respeto al medio ambiente y la ocupación del suelo, y se promueva su correcta utilización con el fin de garantizar la función social de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular.

Lo anterior, mediante la formulación e implementación de proyectos y medidas que, con criterio diferencial, contribuyan a la consolidación de territorios, ciudades, comunidades y viviendas saludables, resilientes y sostenibles, orientados a aumentar la calidad de vida de los colombianos.

Artículo 5. Principios. Las actuaciones de las entidades que tengan a su cargo actividades relacionadas con la formulación y ejecución de la política pública de vivienda y hábitat deben observar los siguientes principios:

1. Equidad. Todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Vivienda deberán promover la participación en la adopción de decisiones relacionadas con la política de Estado para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y al hábitat, promoverán la igualdad material en el acceso

a los beneficios de la vivienda tanto en el ámbito urbano como en el rural, y procurar la implementación de medidas de protección contra las prácticas discriminatorias y la definición de criterios objetivos de focalización del gasto público en las familias con mayores necesidades.

2. Vivienda digna y de calidad. Las entidades públicas darán prioridad a la implementación de mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida de la población menos favorecida, a través de programas de mejoramiento de vivienda y mejoramiento integral de las condiciones habitacionales de la población, vivienda nueva que permitan vivir con condiciones mínimas de dignidad, habitabilidad, calidad, sostenibilidad y seguridad al interior de las viviendas y su entorno garantizando la universalidad en el acceso a la vivienda de calidad, equipamiento colectivo y espacio público en las zonas urbanas y rurales del país atendiendo los criterios de cobertura, accesibilidad, articulación y continuidad.
3. Transparencia y eficiencia. Las funciones públicas que se desarrollen con el fin de ejecutar los proyectos y programas que comprende la política habitacional a cargo del Estado, deberán responder de manera integral a los principios de transparencia y eficiencia, incluidas las contrataciones que se celebren, independientemente del régimen jurídico. La función pública de ordenamiento del territorio deberá garantizar la transparencia en el uso de los recursos y en el ejercicio de las competencias.
Las entidades a las que se refiere el presente artículo deberán incentivar y/o implementar la digitalización de procesos, así como la adopción de metodologías y tecnologías que faciliten la centralización de la información, su publicación y divulgación en aras de la eficiencia y la transparencia de los procesos que permitan la optimización de tiempos, costos y recursos.
4. Garantía de accesibilidad a servicios públicos y equipamientos de calidad como pilares del mejoramiento. Las intervenciones orientadas al mejoramiento de vivienda y el entorno, dirigidas a garantizar el derecho a vivienda y hábitat dignos y adecuados, deberán fomentar el acceso a servicios públicos y equipamientos para la población beneficiaria.
5. Integración regional. Integración regional. Las políticas públicas que promuevan la reducción del déficit habitacional y el ordenamiento del territorio tendrán en cuenta los distintos esquemas de integración regional y asociatividad territorial, dentro de ellos los instrumentos establecidos en el acto legislativo 02 de 2020, la ley 1454 de 2011 y el sistema de ciudades, bajo el principio de colaboración armónica, con el objetivo de aumentar la competitividad regional y nacional, cerrar brechas regionales en materia de acceso a los servicios básicos, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
6. Enfoque diferencial. Las políticas públicas en materia de vivienda se formularán y ejecutarán mediante la promoción de un enfoque diferencial, de acuerdo con las características étnicas, socioculturales, demográficas, económicas y ecológicas de la población, y las particularidades de aquellas personas que requieren de un reconocimiento, protección y garantía especial por parte del Estado.

7. Sostenibilidad. Se dará prioridad al desarrollo de viviendas de interés social que garanticen el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, que cumplan con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico, habitabilidad y de construcción sostenible, de conformidad con lo previsto en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997. Asimismo, la vivienda social contribuirá al desarrollo bajo en carbono, a través de la formulación e implementación de medidas a nivel territorial y diferencial que promuevan territorios, ciudades, viviendas y comunidades más resilientes y sostenibles de acuerdo con el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático - PIGCCS del sector vivienda, las medidas de ahorro y estrategias de sostenibilidad previstas en la actualización de la norma.
8. Mitigación del Riesgo. El ejercicio de la acción urbanística tendrá dentro de sus principios orientadores básicos la prevención de los riesgos naturales en el territorio para cuyos efectos realizarán los estudios necesarios y las medidas de mitigación con el objeto de garantizar que los desarrollos de vivienda se realicen en suelos aptos para el efecto.
9. Articulación integración de políticas. Hace referencia a que las entidades públicas deben procurar integrar la política de vivienda a las políticas establecidas al interior de las mismas y que tengan relación con dicho campo, a fin de lograr su eficacia y efectividad y reducir el riesgo de regresividad. En el entendido que entre las causas más importantes del déficit habitacional se encuentra la baja capacidad adquisitiva de los hogares y se requiere que las políticas económicas, sociales y ambientales estén alineadas con la política de vivienda, para facilitar el financiamiento de los programas y proyectos en vivienda, la sostenibilidad económica y social de los mismos, la sostenibilidad económica y social de las viviendas por parte de los beneficiarios, el incremento de los índices de área libre y de espacios verdes por habitante.
10. No regresividad. Se refiere a la necesidad de que las entidades incluyan en sus procesos de diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos habitacionales, criterios sociales, económicos y culturales y en consecuencia desarrollen procesos de caracterización de los hogares y acompañamiento social en procura de mejorar sus condiciones, a efectos de que los programas y proyectos se adecúen a las condiciones particulares de la población beneficiaria y que ésta, a futuro, no pierda la vivienda adquirida o mejorada, por causas atribuibles a las deficiencias de la política”.

(...)

TÍTULO I - INSTRUMENTOS DE FOMENTO PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA URBANA

Artículo 7. Tasas del Fondo Nacional del Ahorro. Las tasas de interés de los créditos hipotecarios y leasing habitacional otorgados por el Fondo Nacional del Ahorro para la adquisición de vivienda de interés social no podrán ser mayores o iguales a las tasas de interés ofrecidas por las demás entidades financieras, siempre y cuando estas no afecten la sostenibilidad financiera de la entidad.

(...)

Artículo 9. Plazo Máximo de Financiamiento de los Créditos de Vivienda Individual. Modifíquese el numeral 3 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999 el cual quedará así: "3. Tener un plazo mínimo de cinco (5) años para su amortización. El Gobierno Nacional fijará el plazo máximo, respetando criterios de estabilidad financiera, el cual, en todo caso, no podrá ser inferior a treinta (30) años".

- Título V del Decreto 4112.010.20.0799 del 28 de diciembre 2018 "Por el cual se expide Reglamento Interno de Cobro de Cartera Santiago de Cali", relacionado con la etapa de cobro persuasivo y el Decreto No. 4112.010.20.1045 de diciembre 23 del 2021 "Por el cual se asigna una función al Secretario de Despacho, adscrito a la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat del Distrito de Santiago de Cali", con relación al ejercicio del cobro persuasivo de la cartera de los créditos suscritos con la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat.

III. Fundamentos Legales

Por demás, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha tenido por ajustado esta clase de proyectos, siempre y cuando las mismas se acompasen a criterios razonables y proporcionados, busquen un fin constitucionalmente legítimo y estén fundados en razones de justicia y equidad. Así, por ejemplo, en sentencia C-528 de 1996 señaló: "Es claro que para que pueda realizarse una condonación debe existir una obligación. En el caso particular de los municipios, la obligación debe ser a favor del propio municipio, cualquiera que haya sido su causa. (...) en el caso concreto de la gestión de los intereses de los entes territoriales, la administración de los recursos y el establecimiento de los tributos, la Constitución consagra la autonomía de tales entes, bajo las limitaciones señaladas en la propia Constitución y la ley. Tal autonomía no es absoluta, tiene límites, consagrados en la Constitución y la Ley. Pero las limitaciones que esta última establezca, no pueden vulnerar el núcleo esencial de la autonomía. Esta es la razón para considerar que la autorización que debe dar la asamblea departamental al concejo, en el caso de la condonación de obligaciones a favor del municipio, vulnera la autonomía fiscal del municipio. Cabe advertir que estas condonaciones sólo podrán decretarse cuando existan razones de justicia y equidad". (Subrayado propio)

Bajo esta óptica, cabe recalcar que dada la naturaleza no tributaria de las obligaciones que serán objeto del alivio en el proyecto de acuerdo, resulta procedente realizar la remisión de los intereses moratorios por concepto de créditos de vivienda, a partir de la creación de condiciones especiales para el pago de la deuda, puesto que tales obligaciones son de naturaleza civil.

Lo anterior nos remite a las normas del Código Civil Colombiano, específicamente al artículo 1625 sobre los modos de extinguir las obligaciones, en concordancia con los artículos que sobre remisión trae el ordenamiento sustantivo civil:

“ARTICULO 1625. <MODOS DE EXTINCION>. Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula

Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte:

- 1o.) Por la solución o pago efectivo.
- 2o.) Por la novación.
- 3o.) Por la transacción.
- 4o.) Por la remisión.
- 5o.) Por la compensación.
- 6o.) Por la confusión.
- 7o.) Por la pérdida de la cosa que se debe.
- 8o.) Por la declaración de nulidad o por la rescisión.
- 9o.) Por el evento de la condición resolutoria.
- 10.) Por la prescripción.
- (...)”

“TITULO XVI. DE LA REMISION

ARTICULO 1711. <VALIDEZ DE LA REMISION O CONDONACION>. La remisión o condonación de una deuda no tiene valor sino en cuanto al acreedor es hábil para disponer de la cosa que es objeto de ella.

ARTICULO 1712. <REMISION VOLUNTARIA>. La remisión que procede de mera liberalidad, está en todo sujeta a las reglas de la donación entre vivos y necesita de insinuación en los casos en que la donación entre vivos la necesita.

ARTICULO 1713. <REMISION TACITA>. Hay remisión tácita cuando el acreedor entrega voluntariamente al deudor el título de la obligación, o lo destruye o cancela con ánimo de extinguir la deuda. El acreedor es admitido a probar que la entrega, destrucción o cancelación del título no fue voluntaria o no fue hecha con ánimo de remitir la deuda. Pero a falta de esta prueba, se entenderá que hubo ánimo de condonarla. La remisión de la prenda* o de la hipoteca no basta para que se presuma remisión de la deuda.”

Ahora bien, por su parte la **Ley 136 de junio 2 de 1994¹⁶**, [modificada la Ley 1551 de 2012, establece:](#)

¹⁶ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

Artículo 1.- Definición. El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio. (...)

Artículo 3.- Funciones. (Modificado por el art. 6. Ley 1551 de 2012) Corresponde al municipio: (...) 2. Elaborar los planes de desarrollo distrital, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia. Los planes de desarrollo distrital deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario;

(...) 7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.

8. En asocio con los departamentos y la Nación, contribuir al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y las normas jurídicas vigentes. (...)

11. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio, fomentando la industria nacional, el comercio y el consumo interno en sus territorios de conformidad con la legislación vigente para estas materias. (...)

22. Las demás que señalen la Constitución y la ley. (...)

Artículo 5.- Principios rectores de la administración distrital. La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollará con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial; con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) EFICACIA: Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos;

b) EFICIENCIA: Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y

control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado. En desarrollo de este principio se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del municipio, evitar dilaciones que retarden el trámite y la culminación de las actuaciones administrativas o perjudiquen los intereses del municipio; (...)

g) Sostenibilidad (Adicionado por el art. 4, ley 1551 de 2012). El municipio como entidad territorial, en concurso con la nación y el departamento, buscará las adecuadas condiciones de vida de su población. Para ello adoptará acciones tendientes a mejorar la sostenibilidad ambiental y la equidad social; propiciando el acceso equitativo de los habitantes de su territorio a las oportunidades y beneficios de desarrollo; buscando reducir los desequilibrios; haciendo énfasis en lo rural y promover la conservación de la biodiversidad y los servicios eco sistémicos. (...)

Artículo 32. Atribuciones: (Modificado por el art. 18, Ley 1551 de 2012.) Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

Parágrafo 1. Los Concejos Distritales mediante acuerdo a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios puedan otorgar los beneficios, establecidos en el inciso final del artículo 13, 46 y 368 de la Constitución Nacional.

Parágrafo 2. Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley. (...)

Artículo 71.- Iniciativa. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionados con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente. (...)

Artículo 72.- Unidad de materia. Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Congreso rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la corporación. Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que lo sustentan.”. (Negrilla y subrayado propio).

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 901 de 2004, las entidades públicas llevarán a cabo las gestiones necesarias que permitan depurar los valores contables que resulten de la actuación anterior, cuando corresponda a alguna de las siguientes condiciones: “d) Derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneos a través de los cuales se puedan adelantar los procedimientos pertinentes para obtener su cobro o pago; (...) f) Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de que se trate”.

Igualmente, a la luz de la Ley 1066 de 2006¹⁷, las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de la Cartera, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.

Por su parte, es de resaltar que existen varios antecedentes de saneamiento de deudas como se puede verificar en el plano de alivios establecidos por la junta directiva de varias entidades del orden nacional y territorial. Así, en el primer orden se encuentra la Ley 1001 de 2005¹⁸ que dio pasos definitivos para reliquidar los créditos insolutos de los adjudicatarios del desaparecido Instituto de Crédito Territorial ICT, por parte del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) en liquidación. En el segundo orden se encuentra el Acuerdo 006 de 2005 emitido por la Junta directiva de la Caja de la Vivienda Popular del D.C., “por el cual se aprueba un plan de incentivos para lograr el recaudo y/o la normalización de la cartera de la Caja de la Vivienda Popular”.¹⁹

De igual manera, el numeral 3.1 del Procedimiento Control Interno Contable y de Reporte del Informe Anual de Evaluación a la Contaduría General de la Nación, adoptado mediante Resolución 357 de 2008, expresa: *“Las entidades contables públicas cuya información contable no refleje su realidad financiera, económica, social y ambiental, deben adelantar todas las veces que sea necesario las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados, informes y reportes contables, de tal forma que estos cumplan las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el marco conceptual del Plan General de Contabilidad Pública. Por lo anterior, las entidades contables públicas tendrán en cuenta las diferentes circunstancias por las cuales se refleja en los estados, informes y reportes contables las cifras y demás datos sin razonabilidad... Atendiendo lo dispuesto en el Régimen de Contabilidad Pública, las entidades deben adelantar las acciones pertinentes a efectos de depurar la información contable, así como implementar los controles que sean necesarios para mejorar la calidad de la información”*.

¹⁷ “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”

¹⁸ Por medio de la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, y se dictan otras disposiciones”.

¹⁹ “...la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, aprobó un plan de incentivos para los deudores morosos, incentivos que le generan a la entidad bajar de sus estados financieros más de 20 mil millones de pesos, que es el monto de las rebajas otorgadas. No se les están cobrando los intereses corrientes sobre la base de no generar un detrimento patrimonial para la entidad, según los criterios de la Contraloría y la Personería Distritales, consistente en traer a valor presente el capital adeudado considerando los abonos efectuados por los deudores, los cuales también son traídos a valor presente dentro del cálculo financiero. Esta fórmula interpreta y responde a los accionantes y demás familias deudoras, que también están en estado de pobreza extrema y vulnerabilidad, según el estudio socioeconómico que contrató la entidad que sirvieron de base para la aplicación de las importantes rebajas o estímulos financieros. Por otra parte la Entidad lo que pretende es que las familias salven sus viviendas y por ello está otorgando plazos razonables para que puedan dar solución a sus deudas...” (Corte Constitucional, Sentencia T-655 de 2006)

IV. Fundamentos Normativos Distritales.

La presente iniciativa se enmarca en lo establecido en el Plan de Desarrollo 2020-2023 adoptado mediante el Acuerdo No. 0477 de 2020 “Cali, unida por la vida”, en el Programa Gestión Financiera Eficiente, con el Proyecto de Fortalecimiento de la gestión en el recaudo de cartera de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat”, cuyo objetivo general para el periodo 2020- 2023, es la recuperación de \$3.298 millones de pesos, por créditos de vivienda VIP – VIS.

Adicionalmente, en el programa Dignificando la Vivienda cuyo objetivo es “Fortalecer las estrategias para soluciones habitacionales VIP y VIS nueva y/o usada. De igual manera el programa de Mejoramiento Integral del Hábitat, plantea uno de sus objetivos “Realizar titulación de predios en el área Urbana y rural para viviendas construidas en terrenos fiscales del Municipio que no cuentan con Justo Título”, tarea pendiente que tiene Santiago de Cali, a fin de lograr el desarrollo humano integral de sus ciudadanos y consolidar una sociedad mucho más justa y equitativa, generar mecanismos de inclusión activa y diferencial que amplíen las oportunidades para acceder a una mejor calidad de vida, con especial énfasis en las poblaciones y territorios más necesitados y vulnerables, cuya meta para el periodo 2020 - 2023, es titular 2.750 predios, el cual asume como política pública el enfoque de derechos y la atención diferenciada a los grupos poblacionales y territoriales, desarrollando acciones positivas sobre aquellos que se han identificado históricamente como excluidos y que se encuentran en mayores condiciones de desprotección y vulnerabilidad, incorporando programas específicos acorde a sus necesidades, con el objetivo de alcanzar condiciones de vida digna, bajo el reconocimiento y la diversidad y propendiendo por un desarrollo socialmente incluyente y sostenible y orientando la inversión pública a la construcción de equidad atacando la pobreza extrema de forma focalizada.

V. Competencia del Concejo Distrital

El Municipio es la entidad fundamental administrativa y política y su autonomía se encuentra consagrada en la Constitución Política²⁰. En ejercicio de ello, como ente territorial se encuentra facultado para gestionar sus propios intereses en pro de la administración de los recursos y el establecimiento de los tributos bajo las limitaciones señaladas en la propia Constitución y la ley²¹.

²⁰ Constitución Política, **Artículo 311**. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

²¹ “Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...) 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.”



Como corolario de lo anterior, el artículo 313 de la Carta Política prescribe que corresponde a los Concejos: “1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio”. 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”.

De igual manera, el artículo 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, prevé:

“Artículo 4º.Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia. Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:

e) Eficiencia. Los municipios garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.”

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público²², al resolver un problema idéntico al aquí planteado, resolvió que el Concejo sí tenía la facultad legal y Constitucional de expedir acuerdos que rebajen intereses de los usuarios de créditos de vivienda, en los siguientes términos: “...consideramos que corresponde a los alcaldes, proponer los proyectos de Acuerdo Distrital que a su juicio propendan por la buena marcha de la Administración y en ejercicio de la autonomía territorial, los concejos, jurídicamente están facultados para establecer los descuentos de los intereses moratorios en el caso consultado, sin que con ello se vulnere el principio de igualdad, ni los intereses de la respectiva entidad territorial, pues su finalidad es la de incentivar el pago de las obligaciones en mora, incluidos los intereses corrientes, y los beneficiarios sean únicamente, aquellos que cancelen la totalidad de las obligaciones dentro de los plazos que otorgue el concejo”.

De las normas y antecedentes transcritos, puede concluirse que, el Concejo Distrital a solicitud del Alcalde, tiene la facultad legal y constitucional de la remisión de intereses y disponer de las condiciones crediticias de las obligaciones que hayan contraído los particulares con entidades distritales.

VI. Fundamentos Jurisprudenciales.

Con fundamento en la Sentencia C-511 de 2006, se ha venido erigiendo una línea jurisprudencial bastante sonada, la cual ha sido constantemente referida tanto en los conceptos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como en los múltiples Acuerdos Distritales, que a nivel nacional se han dictado sobre la materia.

²² Dirección de Apoyo Fiscal. 1er semestre de 2004. Ministerio de Hacienda y Crédito público. Conceptos en materia tributaria u Financiera territorial No. 23. Asesoría número. 022637 del 25 de junio de 2004.

Reza pues la citada jurisprudencia lo siguiente:

“No viola en ningún sentido la Constitución, que una ley pretenda conceder a los contribuyentes morosos una oportunidad para resolver su situación fiscal. Tampoco quebranta la Carta que el Estado haga uso de ciertos instrumentos de recaudo, con el objeto de recuperar, así sea parcialmente, sus créditos, máxime si de lo anterior se sigue el aumento de personas que ingresan a la base de contribuyentes. Corresponde al Estado recaudar los impuestos dejados de pagar y para el efecto dispone de poderosas herramientas administrativas y judiciales, las que ejercidas con eficiencia seguramente pueden redundar en la recuperación inclusive mayor de las acreencias insatisfechas. Las amnistías o saneamientos consagradas, en principio son inconstitucionales. Lo anterior no es óbice para que en situaciones excepcionales, puedan adoptarse medidas exonerativas de orden económico o fiscal debidamente justificadas que contrarresten los efectos negativos que puedan gravar de una manera crítica al fisco, reducir sustancialmente la capacidad contributiva de sus deudores o deprimir determinados sectores de la producción. Naturalmente, por tratarse de casos excepcionales y por la necesidad de que el alcance de las medidas guarde estricta congruencia con la causa y la finalidad que las anime, la carga de la justificación de que el régimen excepcional que se adopta es razonable y proporcionado, y que se sustenta en hechos reales, corresponderá a los autores y defensores del mismo y, en consecuencia, se examinará por la Corte en cada oportunidad, mediante la aplicación de un escrutinio constitucional riguroso.”

(...)

Podemos ver entonces, que solo en principio, la remisión o condonación de intereses por parte de la administración resultaría inconstitucional, más excepcionalmente se podrían otorgar dichos alivios. Tal excepcionalidad ya ha sido utilizada en múltiples Acuerdos Distritales a nivel nacional, de los cuales se trae a colación una pequeña muestra:

Tabla 1. Tabla de acuerdos distritales realizados de remisión o condonación de intereses.

ACUERDO No.	FECHA	MUNICIPIO	OBJETO
108	26/12/2010	SAN JUAN GIRON (S)	Por el cual se concede una condonación del impuesto predial unificado.
007	27/02/2012	SANTA FE DE ANTIOQUIA (A)	Por medio del cual se conceden unos beneficios e incentivos tributarios para la recuperación de carácter morosa por concepto de impuestos de industria y comercio



CONCEJO
SANTIAGO DE CALI

			y sus complementarios avisos y tableros.
006	16/06/2012	San Pedro de Urabá (A)	Por medio del cual se concede un estímulo tributario transitorio, para la recuperación de cartera morosa por concepto de intereses de impuestos, tasas, sobretasas, contribuciones, multas y sanciones de carácter distrital y se dictan otras disposiciones.
005	28/02/2013	GRANADA (M)	Por medio del cual se adopta la condición para el pago de impuestos, tasas y contribuciones, contenidas en el artículo 149 de la Ley 1607 de 2012.
004	24/03/2013	MISTRATÓ (R)	Por medio del cual se concede un alivio tributario a los contribuyentes morosos del impuesto predial unificado en el municipio de Mistrató – Risaralda.
004	27/05/2013	RIOFRIO (V)	Por el cual se establece la condonación y exoneración del impuesto predial, tasas y otras contribuciones a favor de los predios restituidos o formalizados en el marco de la Ley 1448 de 2011 ubicados en la jurisdicción del Municipio de Riofrio.
008	31/05/2013	TRUJILLO (V)	Por el cual se establece la condonación y exoneración del impuesto predial, tasas y otras contribuciones a favor de los predios restituidos o formalizados en el marco de la Ley 1448 de 2011.
022	05/06/2013	PUERTO LÓPEZ	Por el cual se establece la condonación y exoneración del impuesto predial, tasas y otras contribuciones a favor de los predios restituidos o formalizados en el marco de la Ley 1448 de 2011.



CONCEJO
SANTIAGO DE CALI

021	31/08/2013	SABANAS DE SAN ANGEL (M)	Por el cual se establece la condonación y exoneración del impuesto predial, tasas y otras contribuciones a favor de los predios restituidos o formalizados en el marco de la Ley 1448 de 2011.
002	10/09/2013	CARMEN DE BOLIVAR (B)	Por el cual se establece la condonación y exoneración del impuesto predial, tasas y otras contribuciones a favor de los predios restituidos o formalizados en el marco de la Ley 1448 de 2011.
018	27/11/2013	VALLEDUPAR	Por el cual se establece la condonación y exoneración del impuesto predial, tasas y otras contribuciones a favor de los predios restituidos o formalizados en el marco de la Ley 1448 de 2011.
010	18/12/2013	ARBOLETES	Por medio del cual se conceden estímulos tributarios por pago anticipado por concepto de impuesto predial y se dictan otras disposiciones.
0367	15/09/2014	ALCALDÍA DE CALI	Por medio del cual se fija la tasa de interés remuneratorio de los créditos otorgados por la Secretaría de Vivienda Social y el Fondo Especial de Vivienda destinados a la financiación de vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones, específicamente en su artículo 5: "Condición especial para el pago de las cuotas actuales créditos de vivienda de interés prioritario y créditos de vivienda de interés social" que permitió la remisión del 99% de los intereses moratorios.

En dichos Acuerdos emitidos por las Corporaciones Públicas correspondientes, siempre ha estado de manifiesto una causal de excepcionalidad, donde embates de la naturaleza (catástrofes naturales), problemas de orden público (atentados terroristas), el tema del desplazamiento forzado, han sido la constante en este tipo de normas de nivel distrital.

No obstante, el tema que nos concierne no tiene un origen único que permita expresar o sustentar las medidas que se tomen con base en una de dichas causal excepcionales anteriormente mencionadas. Lo que se presenta en nuestro caso es algo mucho más complejo, que obedece a una excepcionalidad de índole social. Dicha “causa excepcional” no tiene otro nombre que “pobreza extrema”, estado al que llegaron millones de conciudadanos por situaciones irresistibles. La antiquísima guerra interna que, además de miles de víctimas (muertos, heridos, mutilados) ha dejado millones de desplazados y cientos de desmovilizados. La inequidad social y económica que ha llevados a muchos a refugiarse en los lugares más inhóspitos y rezagados de nuestro territorio. Así, millones de nuestros conciudadanos no han tenido opción distinta a la de arraigarse a un terruño que, en la mayoría de los casos, ni siquiera les pertenece.

Si bien la jurisprudencia dejó sentada su posición excepcional frente a la prohibición en cuanto a la remisión o condonación de intereses cuando se habla de impuestos tasas o contribuciones, no perdamos de vista, que aquí, aunque estamos hablando de dineros del Fisco o del Tesoro Público, no estamos hablando de impuestos, tasas o contribuciones.

Así mismo, no perdamos de vista que la misma Corte Constitucional ha manejado una línea jurisprudencial hasta la fecha, donde se establece que la igualdad se debe predicar entre iguales. Sirva de ejemplo la siguiente:

✓ Sentencia T-291 de 2009

“La Constitución reconoce la igualdad, como un principio, como un valor, y como un derecho fundamental, que va más allá de la clásica fórmula de igualdad ante la ley, para erigirse en un postulado que apunta a la realización de condiciones de igualdad material. Bajo esta perspectiva, un propósito central de la cláusula de igualdad, es la protección de grupos tradicionalmente discriminados o marginados; protección que en un Estado social de derecho, se expresa en una doble dimensión: por un lado, como mandato de abstención o interdicción de tratos discriminatorios (mandato de abstención) y, por el otro, como un mandato de intervención, a través del cual el Estado está obligado a realizar acciones tendentes a superar las condiciones de desigualdad material que enfrentan dichos grupos (mandato de intervención). En relación con el primero, existe un deber de la administración de abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas que conduzcan a agravar o perpetuar la situación de exclusión, marginamiento o discriminación de grupos tradicionalmente desventajados en la sociedad. Esto se deriva principalmente de la cláusula de igualdad formal y del principio de no discriminación establecido en el inciso primero del artículo 13.

(...) Un punto que merece la pena resaltarse, por ser objeto de controversia en el caso que ocupa a la Corte, es que el mandato de abstención que se deriva del primer inciso del artículo 13 constitucional, no se dirige exclusivamente a evitar que la administración adopte medidas, programas o políticas, abiertamente discriminatorias. También va encaminado a evitar que medidas, programas o políticas, así éstas hayan sido adoptadas bajo el marco de presupuestos generales y abstractos, impacten desproporcionadamente a grupos marginados o discriminados o, en otras palabras, los coloque en una situación de mayor adversidad. Es decir, que la Constitución prohíbe, tanto las llamadas discriminaciones directas –actos que apelan a criterios sospechosos o potencialmente prohibidos, para coartar o excluir a una persona o grupo de personas del ejercicio de un derecho o del acceso a un determinado beneficio, como las discriminaciones indirectas – las que se derivan de la aplicación de normas aparentemente neutras, pero que en la práctica generan un impacto adverso y desproporcionado sobre un grupo tradicionalmente marginado o discriminado.

La jurisprudencia constitucional ha precisado tres condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional: (i) que la política efectivamente exista; (ii) que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática. En cuanto a la primera condición ha señalado la Corte que “no se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar.” Por eso, se viola una obligación constitucional de carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental, “cuando ni siquiera se cuenta con un plan para progresivamente cumplirla. La relación con la segunda condición, la Corte ha reiterado que. “no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas.” En esta medida, se viola la Constitución cuando existe un plan o un programa, pero se constata que (i) “sólo está escrito y no ha sido iniciada su ejecución” o (ii) “que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable”. En cuanto a la tercera condición, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) ‘que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan’, o (ii) ‘que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente.’ El grado mínimo de participación que se debe garantizar a las personas en cada caso concreto, depende de la situación específica de que se trate, en atención al tipo de decisiones a tomar.”

✓ Sentencia C-250/12

“Del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes. Estos cuatro contenidos tienen sustento en el artículo 13 constitucional, pues mientras el inciso primero del citado precepto señala la igualdad de protección, de trato y en el goce de derechos, libertades y oportunidades, al igual que la prohibición de discriminación; los incisos segundo y tercero contienen mandatos específicos de trato diferenciado a favor de ciertos grupos marginados, discriminados o especialmente vulnerables.”.

Teniendo en cuenta todos los elementos argumentativos líneas atrás, no podemos hablar de vulneración del principio de igualdad, cuando constitucional, legal y doctrinariamente se ha establecido, directa o indirectamente, que las personas y/o familias que integran los programas auspiciados por la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, son “elementos”

vulnerables y en estado de indefensión en múltiples modalidades, que no merecen más que la ayuda incondicional por parte del ente territorial.

Ahora, es importante no perder de vista el hecho de que actualmente la Jurisprudencia o “Precedente Judicial” ya no es una fuente accesoria del derecho de utilización opcional por parte de operadores judiciales y funcionarios públicos. Por el contrario, se ha convertido en una fuente formal de derecho de uso y/o aplicación imperiosa. Frente a este tema, podemos apreciar como en la Sentencia C-539 de 2011, se deja claro lo anterior:

“Sentencia C-539/11.- PRECEDENTE JUDICIAL DICTADO POR LAS ALTAS CORTES-Obligación de las autoridades públicas. Todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional. La anterior afirmación se fundamenta en que la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; y un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución –art.2-; de la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6º, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; del derecho a la igualdad –art.13 CP-; del postulado de

ceñimiento a la buena fe de las autoridades públicas –art.83 CP-; de los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 superior; así como de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 241 de la Carta Política.”

Por ende, los argumentos jurisprudenciales aquí expuestos, resultan preponderantes en la interpretación del asunto que nos atañe.

VII. Fundamentos Sociales

En Colombia las grandes diferencias sociales y económicas siempre han sido una constante en la sociedad, dichas diferencias se han incrementado exponencialmente en los últimos veinte años, lo que ha derivado en numerosos traumatismos económicos, sociales y políticos para nuestra región, afectando siempre los sectores más vulnerables de la sociedad, y por consiguiente se han incrementado los índices de pobreza, desempleo y desigualdad. Así, una de las mayores víctimas del proceso de pauperización de nuestra región es pues, la institución familiar, pilar fundamental y eje principal del entramado del tejido social. Una de las principales consecuencias de la crisis económica es lo que algunos llaman “un nomadismo habitacional”²³, ya que las personas de bajos recursos no pueden adquirir vivienda propia a través de sus ingresos, no solo a causa del desempleo, sino del subempleo, cuya remuneración no es ni siquiera suficiente para cubrir los gastos de primera necesidad de la familia, mucho menos para la adquisición de una vivienda.

El Estado colombiano, en sus múltiples niveles (Nacional, Departamental y Distrital) reacciona frente a este problema e interviene de una manera directa a través de los subsidios de vivienda de interés social, mediante los cuales se pretende proteger el derecho a una vivienda digna y a la familia como base de la sociedad. No obstante, la vivienda no es un fenómeno independiente de la dinámica del país, sino que por el contrario sucede dentro de un contexto económico nacional, y por consiguiente, es evidente que las políticas públicas hasta ahora desarrolladas y la reglamentación de esta figura jurídica, no han sido plenamente eficientes. Lo cual se ve reflejado en la escasa oferta de vivienda de interés social, en la desigualdad de oportunidades para adquirir un subsidio y en el número elevado de personas que día a día, pierden su casa, porque no pueden continuar pagando las cuotas a la entidad con la que financiaron la compra de la misma.

Indistintamente de la óptica que se utilice para realizar la presente disertación, no se puede perder nunca de vista el entorno socio-económico de todas las personas y familias que integran el entramado social de adjudicatarios de soluciones de vivienda de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat del Distrito de Santiago de Cali. Aproximadamente 92 programas pertenecientes a la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat componen, por decirlo de alguna manera, el “nicho del mercado” de dichos entes. Programas estos donde, pese a los esfuerzos de la administración, abunda la violencia, el hambre, la pobreza, el analfabetismo y la falta de oportunidades, reinando así la inequidad social.

²³Altamira, R.E. (2003). *Desempleo y pobreza: causas y posibles soluciones*. Recuperado el 20 de abril de 2010, de <http://www.enduc.org.ar/comisfin/ponencia/201-03.doc+pobreza+despemp+pleo+y&cd=3&hl>

Dichos programas han terminado siendo, a través de los años, el último y obligado “asidero de vida” de miles de desplazados por la violencia que de toda la vida ha afectado a nuestro pueblo colombiano, de miles de damnificados por los embates de la naturaleza, de miles de personas que por infortunios de la vida no tuvieron más opción, de miles de personas y cientos de familias golpeadas por la vida y rematadas por la inequidad e indiferencia social.

Adultos mayores, mujeres cabeza de familia e hijos, discapacitados, desplazados, reinsertados, afrodescendientes, negros, palenqueros y raizales, indígenas, gitanos, etc., en fin, toda una diversidad social pluriétnica, multicultural y multigénero, en la que día a día se pretende algo más que sobrevivir. Confluyen pues aquí una serie de personas que constitucional, legal y doctrinariamente, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, han sido definidas como “personas en estado de vulnerabilidad manifiesta” que requieren ineludiblemente de la protección y apoyo efectivo del Estado y de la comunidad en general.

Así entonces, no es un “favor” lo que se les hace a estas personas al facilitarles la adquisición de una vivienda digna. La adjudicación y posterior titulación o legalización de predios es una obligación de la administración, obligación que se materializa por intermedio de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. No es otra cosa que la innegable y abrumadora realidad social de estas personas lo que ha hecho que se atrasen en los créditos de vivienda otorgados por las entidades correspondientes, sumado a ello que la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat debe iniciar las acciones judiciales tendientes al cobro de los mismos.

Pese a la cruenta realidad de estos miles de ciudadanos caleños identificados como “adjudicatarios” de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, son personas que no renuncian a la idea de tener una vivienda digna para sí y sus familias, pues así le dan a sus vidas, en medio de la afrentosa e inequitativa realidad, una razón más para existir. Por ende, no será ilegal o injusto, todo alivio que la administración les pueda otorgar, en procura de brindarles una solución a su problemática de vivienda.

La importancia de la vivienda dentro de la estructura de cualquier sociedad es claramente relevante y así es reconocido por la Constitución Política de 1991, pero ¿A qué se referirá cuando habla de vivienda digna?, **pues lo que es digno para unos no es digno para otros**, ¿Se refiere a planes adecuados de financiación?, ¿Habla de promoción por parte de quiénes? Estos interrogantes conllevan al Estado a la elaboración de políticas públicas encaminadas a responder estos cuestionamientos. Si esbozáramos lo que pudiese ser una vivienda “ideal”, esa vivienda podría llenar las expectativas de muchos, más no las de toda una comunidad, algunos la considerarían digna, pero otros no. Así, la Corte Constitucional, procurando dar respuesta a este interrogante, considera que el derecho a la vivienda digna “... **es más un derecho objetivo de carácter asistencial que debe ser desarrollado por el legislador y promovido por la administración, de conformidad con la ley, para ser prestado directamente por ésta, o a través de entes asociativos creados para tal fin, previa regulación legal**”²⁴ (Negrilla propia).

²⁴ Sentencia T-251/95 y sentencia T-986A/12.

En la Sentencia C-383 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) la Corte Constitucional estableció el carácter progresivo del derecho a la vivienda digna de la siguiente manera: “La Constitución establece el ‘derecho a vivienda digna’ como uno de los derechos sociales y económicos de los colombianos, el cual, desde luego, no puede por su propia índole ser de realización inmediata sino progresiva. Por ello, el constituyente ordena al Estado la fijación de ‘las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho’, así como el promover ‘planes de vivienda de interés social’, y ‘sistemas adecuados de financiación a largo plazo’. Es decir, conforme a la Carta Política no puede la adquisición y la conservación de la vivienda de las familias colombianas ser considerada como un asunto ajeno a las preocupaciones del Estado, sino que, al contrario de lo que sucedía bajo la concepción individualista ya superada, las autoridades tienen por ministerio de la Constitución un mandato de carácter específico para atender de manera favorable a la necesidad de adquisición de vivienda, y facilitar su pago a largo plazo en condiciones adecuadas al fin que se persigue, aún con el establecimiento de planes específicos para los sectores menos pudientes de la población, asunto este último que la propia Carta define como de ‘interés social’”.

Para que la vivienda tenga condiciones óptimas que la dignifiquen como derecho del hombre, no puede limitarse exclusivamente a la habitación o interioridad, sino que debe prolongarse a la exterioridad o entorno, es decir, la vivienda se extiende desde la dimensión que otorga protección, abrigo y descanso hasta aquellos elementos que dan las bases para la adecuada satisfacción de las personas, es decir, lo que permite el desarrollo y la interacción del ser humano como ser social, así: “Un albergue digno en tiempos de progreso tecnológico, no puede equivaler a estrechas covachas de ladrillo ranurado ubicadas en las laderas y zonas de alto riesgo, que lo único que las diferencia de un tugurio es la clase de elementos utilizados y el hecho de estar ligadas oficialmente a los servicios públicos para efectos impositivos cuando éstos existen. [...] Vivienda digna tiene que ser aquella que esté a la altura de los adelantos de la humanidad en cuanto a espacio, comodidad, durabilidad, seguridad, esparcimiento y satisfacción de las necesidades esenciales que conforman la calidad de vida del ciudadano moderno, sin distingos de clase social (s.d.).”²⁵

De esta manera, comienza la estrecha conexión de la vivienda con el territorio, pues se considera que es ante todo, una de sus manifestaciones y para el caso del ordenamiento jurídico, una declaración digna. Más allá del imaginario de la estructura física como tal dotada de servicios públicos, “*la vivienda digna figura como una manifestación por excelencia de la destinación adecuada de los usos de la tierra y del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.*”²⁶

La vivienda adquiere una connotación jurídica porque el derecho social es propio del ser humano, el espacio para alojarse y medio para la satisfacción de sus necesidades vitales y existenciales. Es condición fundamental para el desarrollo de la persona, de la familia y para la socialización. Así pues, la vivienda digna se traduce como el resultado de la suma de la habitación, el entorno y la vivienda.

²⁵ Cadavid, C. (2006). *Remisión de un derecho fundamental*. Recuperado de: <http://carcloscadavid.blogspot.com/2006/09/la-vivienda-popular-en-colombia.html>

²⁶ www.funlam.edu.co/revistas/index.php/RCCS/article/download/.../820

Así “Olano (2006) cuando cita el artículo 87 de la propuesta sobre una “Constitución de América Latina y del Caribe” anota elementos propios para una vivienda digna. Estos comprenden adecuada infraestructura y servicios; la incorporación de inmuebles ociosos; la recuperación de viviendas precarias y marginales, y la legalización de predios. Todo esto debe priorizarse para las personas que están en una situación de pobreza crítica.”(Negrilla propia)²⁷.

En el mismo sentido, “Estrada (2009), cita la definición de Vivienda digna dada por la Comisión de Asentamientos Humanos; ésta incluye elementos accesorios al “techo” o espacio físico donde se asienta la familia, tales como seguridad, acceso a servicios básicos, infraestructura básica y ubicación adecuada con respecto al sitio de trabajo, **todo a un costo razonable.**”(Negrilla propia).

Así pues, la construcción del concepto de “vivienda digna” desde una visión general más amplia según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), visión igualmente compartida por la Corte Constitucional tal como refiere ésta en Sentencia T-602 de 2013, implica tener en cuenta elementos que la conforman como: Seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar; adecuación cultural. Es de resaltar la importancia del concepto de vivienda digna que, aunque no es en su origen un derecho fundamental, indirectamente, a través de la protección del derecho a acceder a ella, se está cumpliendo con derechos previstos en el ordenamiento jurídico nacional. En este contexto la vivienda, dentro del proceso de la construcción de una ciudad, ocupa el primer lugar.

Hasta finales de la década de los cincuenta, la vivienda era considerada solamente como un factor de salubridad pública, es decir, la vivienda como techo era estimada solo desde una condición individual, mas no como un elemento constitutivo de desarrollo social.

Posteriormente, entre las décadas de los setenta y noventa, el concepto evolucionó hacia la sustentabilidad del asentamiento humano (conjunto de viviendas) teniendo ahora en cuenta la dimensión social y colectiva de la vivienda. Aquí ya no solo es necesario que la vivienda tuviera acceso a servicios públicos básicos, que fuera funcional y estructuralmente viable, sino que “requiere de facilidad en condiciones como legalización de la propiedad, infraestructura en transporte, asequibilidad a centros de distribución y actividad económica. Hoy en día no se concibe la vivienda como un elemento aislado del concepto de ciudad, sino como un elemento articulado en su entramado, que requiere políticas públicas sobre seguridad, mecanismos de participación y sustentabilidad”²⁸.

Así pues, la vivienda digna se constituye en la figura que ha permitido plasmar lo que las sociedades, en un momento histórico y económico determinado, han calificado como parte de la calidad de vida. Éste es un espacio de formación, desarrollo personal, familiar y social, es un bien patrimonial, es escenario de vecindad y ante todo, de construcción

²⁷ Olano García, H. A. (2006). El derecho a la vivienda digna en Colombia. *Dikaion. Universidad de la Sabana*, 20(15). Recuperado de: <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/viewArticle/1349>

²⁸ Vásquez Santamaría Jorge Eduardo, Santana Londoño María Victoria, Jaramillo de los Ríos Luis Felipe. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales – Vol.3-No.1 <enero-junio> de 2012.*

cultural de una sociedad. Una vivienda digna es “una necesidad primaria y fundamental del hombre y tiene una importancia tal, que en muchos casos llegó a igualar a la necesidad de contar con alimento, ha surgido pues con el hombre, en el momento preciso en que éste comenzó el largo y difícil camino de la civilización”²⁹.

En aquella confluyen las necesidades básicas de la persona, se establece su espacio de vida, un espacio vital en el que se potencializan los derechos y las posibilidades de materializar la calidad de las condiciones de un proyecto de persona y consecuentemente, de familia, es la representación de la vida del hombre en un contexto social. Una vivienda se correlaciona con necesidades y con su obligatoria y correspondiente satisfacción, aspecto que hace prioritaria su solución por parte de la administración ante el creciente número de habitantes en nuestra ciudad.

En este orden de ideas, se requiere del apoyo económico y más concretamente, el apoyo político mancomunado de los entes administrativos y/o corporaciones públicas de todos los niveles (Nacional, Departamental y Distrital) para que éste elemento esencial del desarrollo social sea una realidad.

Como se expresó al inicio de este recuento, nos encontramos dentro de un Estado Social de Derecho, donde el fin último y primordial es la persona, desde su individualidad, como integrante de una familia o como componente de una sociedad. En ese mismo orden de ideas, toda persona, familia o grupo social que además se encuentra en un estado de indefensión o de vulnerabilidad es objeto protección del Estado Social de Derecho. Así todas las instituciones, entidades, corporaciones y demás, de carácter público están llamadas a salir en defensa de dichos entes sociales, procurándoles la satisfacción de sus necesidades básicas, primordiales y/o fundamentales, entre estas la vivienda.

Cabe agregar que, en el Estado Social de Derecho, la Constitución Política, las Leyes, los Decretos, las Ordenanzas, las Resoluciones y demás, constituyen todo un andamiaje jurídico, que representa la razón de ser de nuestro Estado Colombiano. Lo anterior es razón y motivo suficiente para que toda actuación de los entes públicos tenga una finalidad social y más, si dichas actuaciones afectan de manera directa a porciones concretas de la sociedad. Desde este punto de vista, la norma es sabia al otorgar herramientas suficientes a los operadores públicos para que propendan de manera diáfana e ímpolita, por el otorgamiento de oportunidades de vivienda a quienes más lo necesitan, siendo como lo es, una de las necesidades más sentidas de la sociedad caleña, comparada por algunos con la misma necesidad humana de alimentarse.

En igual sentido, rezan los Planes de Desarrollo prescritos a todo nivel (Nacional, Departamental y Distrital), engranados con precisión, mediante los cuales se busca la reducción de la inmensa brecha que separa a ricos y pobres. Así, se logra establecer que la promoción de vivienda para las personas más necesitadas de nuestra sociedad caleña es una de las armas principales en esta lucha contra la pobreza extrema y la desigualdad social.

²⁹ Secretaría de la Cultura, 1985, p. 6.



CONCEJO SANTIAGO DE CALI

Queda claro entonces, que al otorgar ciertos beneficios a determinadas porciones de la sociedad no se está vulnerando ningún derecho al resto de aquella, siempre y cuando dichas porciones correspondan a los grupos marginados de la sociedad a los cuales la Ley ha tenido que salir en su defensa decretándolos como personas vulnerables, indefensas y carentes oportunidades.

El objeto entonces de este Proyecto de Acuerdo no se reduce pues a una simple decisión administrativa mediante la cual se procura el saneamiento de una cartera, sino que va más allá; pues lo que se pretende mediante este proyecto no es más que el satisfacer una necesidad de estirpe constitucional y legal, dentro del marco de un Estado Social de Derecho, cual es la necesidad de una vivienda digna, de una población que, de otra forma, no podría lograrlo. Como se expresó al inicio, quienes se verán beneficiados con este Proyecto de Acuerdo son las personas que, dentro de nuestra sociedad, se encuentran en la posición más desfavorable de todo el entramado social, por lo que este proyecto permitirá garantizar el derecho que tiene todo este grupo de seres humanos a tener una vivienda digna.