

**MECANISMOS DE FINANCIACION DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL
EN EL MUNICIPIO DE PASTO**

CONSUELO SANTISTEBAN RUIZ

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CESJU
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2006**

**MECANISMOS DE FINANCIACION DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL
EN EL MUNICIPIO DE PASTO.**

CONSUELO SANTISTEBAN RUIZ

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de:
Especialista en Derecho Administrativo**

**ASESOR:
MANUEL ANTONIO CORAL
Abogado Especializado**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CESJU
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2006**

“Las ideas y conclusiones aportadas en la tesis de grado, son responsabilidad exclusiva de su autora.”

Artículo 1° del acuerdo N° 32 de octubre 11 de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

Presidente Jurado Asesor

Jurado

Jurado

San Juan de Pasto, Marzo 2006

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. CONCEPTUALIZACION SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL	12
1.1 RESEÑA HISTÓRICA	12
1.2 EL ESTADO Y LA POLÍTICA DE VIVIENDA	20
2. MARCO LEGAL DE LA NUEVA POLÍTICA DE VIVIENDA DE ÍTERES SOCIAL	27
3. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL	39
3.1 PRIMERA ETAPA	40
3.2 SEGUNDA ETAPA	44
4. LOS MUNICIPIOS DE NARIÑO Y LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE FINANCIACIÓN DE VIVIENDA SOCIAL	50
5. MECANISMOS DE FINANCIACION DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE PASTO	54
6. CONCLUSIONES	61
BIBLIOGRAFÍA	66

RESUMEN

La financiación estatal de vivienda para las clases sociales económicamente más desprotegidas del país, tiene dos etapas bien diferenciadas. En una primera etapa, que corresponde en el tiempo al auge y aplicación del modelo intervencionista de Estado, los recursos de inversión y la financiación de vivienda popular fueron aportados de manera exclusiva por el Estado, a través de entidades tales como el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario. La Ley 715, determinó las transferencias en mayor porcentaje de aplicación a educación y salud, dejando un mínimo para los recursos de libre destinación, entre los cuales se cuentan la inversión en infraestructura, saneamiento y agua potable, vivienda entre otros.

Con la expedición de la Ley 03 de 1991, se inicia el segundo ciclo en la financiación de la vivienda de interés social. En primer término el papel de Estado en la construcción y financiación de vivienda se "focaliza" a la adjudicación de un subsidio a la demanda de vivienda y desaparece la acción constructora del ICT, reemplazado por el INURBE, entidad encargada de la coordinación del sistema nacional de vivienda y administración de los recursos del subsidio. Actualmente, esta labor está siendo desarrollada por FONVIVIENDA. En segundo lugar, adquiere, nuevamente, preponderancia la acción de los entes territoriales, especialmente los municipios para garantizar el suministro y financiación complementaria de la vivienda social. Y en tercer término, se asigna al mercado el papel principal en la oferta de vivienda social, especialmente de aquella solución de mayor valor comercial, de tal manera que los grupos familiares pertenecientes a estratos sociales con ingresos superiores a dos salarios mínimos pero inferiores a cuatro salarios mínimos, puedan acceder a una solución de vivienda subsidiable a través del mecanismo de mercado.

Para el año 2005, el Gobierno Nacional, ha generado una Convocatoria especial denominada "Bolsa Única" en la cual solo se podrá acceder a los subsidios familiares de vivienda, a través del Municipio que cuente con el predio totalmente urbanizado y haya calificado ante FINDETER el Proyecto de vivienda, lo que significa una carga económica mayor para los Entes Territoriales, por cuanto no solo debe cancelar los altos costos de calificación, apalancar a través del mínimo presupuesto asignado al Fondo de Vivienda, los recursos del nivel nacional, sino que deben aplicar parte del presupuesto de infraestructura para que las obras de urbanismo, llámense, acueducto y alcantarillado externo y acometidas internas, vías de acceso y peatonales, andenes con el cumplimiento actual de trazado de ciclovía, redes de electrificación externas y acometidas internas, y posibles redes de telefonía. El Ente Territorial favorecido con estos subsidios, debe poner mayores recursos que la Nación, que se limita a asignar por familia la suma de \$ 8.011.000.00, a sabiendas que el valor de la vivienda es de \$ 15.260.000.00.

ABSTRACT

The housing state financing devoted has two well differed stages. In the first stage corresponding to the height and use of inversion state pattern, inversion resources and popular housing financing were only given by the state, through some entities such as the institute of territorial credit and the health use; nevertheless, a minimal part was kept to use it in free destination. Among free inversion activities are infrastructure, surety, drinking water, having inversion, and so forth.

The issue of law 03 1991 allows the beginning of the second housing financing cycle of social interest. At first, state role in housing building and financing is focused on giving an allowance in housing application with it, ICT'S building action disappears to be replaced by INURBE'S. INURBE is the entity responsible for managing housing national entities' action acquires importance again specially in municipalities to answer for the supply and complementary financing of social housing. In a third place, the main role in social housing is given to market, specially in that solution with the highest commercial value. This way, family groups belonging to social classes with higher income than two minimal remuneration but lower than four minimal ones could access to a good housing solution through market mechanism.

In 2005, National Government has created a special edict named "Unique bag". With it, it is only possible to access to family allowance of housing through each municipality having totally urbanized plots, and FINDETER had given a good score to housing project. It means a higher economical charge to territorial entities because they have not only to cancel high score casts, to raise through minimal budget devoted to Housing Fonds, resources in national level, but also, they have to use one part of infrastructure budget in urbanizing works such as aqueduct and external and internal sewers, access roads and pavements with bicycle routes, external and internal electrical webs, and possible telephone webs. The territorial entity pleased to these allowances has to invest higher resources than Nation which only gives the amount of \$ 8.011.00,00 per family, by keeping in mind house cost is \$ 15.260.000,00.

INTRODUCCIÓN

La financiación estatal de vivienda para las clases sociales económicamente más desprotegidas del país, tiene dos etapas bien diferenciadas.

Según Giraldo Cesar:

La primera, que corresponde a la del denominado Estado Interventor, que se inicia en los primeros años del siglo XX, con la promulgación de legislaciones que apenas tratan de atar la acción de las políticas estatales en materia de vivienda popular, a través del accionar de las finanzas territoriales, especialmente, comprometiendo a las administraciones municipales y a sus recursos, con la tarea inmensa de ofertar vivienda “higiénica digna” para las clases trabajadoras. Esta tarea fue asumida por las entidades territoriales sin tener una normatividad clara que les permitiera cumplir con probidad su papel de entes facilitadores de vivienda.¹

La segunda, con sus inicios en el desmonte del modelo económico intervencionista, en la década de los sesenta y que se extiende hasta nuestros días, con la inclusión del modelo neoliberal en la economía nacional².

Linares Alejandro manifiesta lo siguiente:

Con el proceso de descentralización administrativa que se implementó en el país en la década de los noventa, se argumentan grandes ventajas, dada la eficiencia para la asignación espacial de recursos públicos con un grado máximo de equidad en la realización de las políticas sociales, puesto que la focalización del gasto público social se puede realizar bajo estas dos características a nivel local o regional, donde la identificación de la población más pobre y el conocimiento de sus necesidades particulares son de conocimiento inmediato³

¹ GIRALDO GIRALDO, César. Estado y Hacienda Pública en Colombia. Santa fe de Bogotá : Contraloría General de la República, 1990. p. 49

² Ibid., p. 51.

³ LINARES, Alejandro. Los Fondos Sociales de Cofinanciación Instrumentos para la Descentralización. Santa Fe de Bogotá : Presidencia de la República. 1993. p. 66

Estrada Álvarez afirma que:

En la actualidad, los gobiernos nacionales han venido implementando de manera paulatina, políticas a favor de la descentralización de funciones, como una estrategia fundamental para introducir el modelo de mercado en la economía, como un proceso de privatización mimetizado, de tal manera que la prestación de los servicios que antaño eran ofertados por el Estado, se determinen por la intervención del sector privado, y determinando para el sector vivienda, la entrega de subsidios mínimos para la construcción de módulos básicos de vivienda que no determinan las condiciones dignas de habitabilidad y que a los constructores particulares no les proporciona utilidad.⁴

De esta manera, lo que se pretende es que, más que una prestación directa de los gastos considerados como sociales, los recursos deben orientarse a dar acceso a otras alternativas privadas que permitan a la comunidad recibirlos con supuesta mayor eficiencia.

Por políticas gubernamentales encaminadas por el pensamiento neoliberal, las transferencias han venido decreciendo, lo que está obligando al Municipio a asumir con recursos propios de esfuerzo municipal, los servicios de políticas sociales de manera directa, y esto ha conllevado al estancamiento de la solución de la problemática deficitaria de vivienda en nuestro Municipio.

Desde la aplicación de la Ley 3 de 1991, y hasta la fecha con el Decreto 975 de 2003, los recursos para la financiación de vivienda de interés social han venido decreciendo dentro del presupuesto nacional, lo que ha determinado el estancamiento de la construcción de esta clase de vivienda, aumentando así el déficit de soluciones habitacionales para la comunidad beneficiaria de la política de vivienda de interés social, cual es la población de estrato 0, 1 y 2.

Por lo anterior, el ensayo está encaminado a determinar las nuevas formas de financiación de la vivienda de interés social en el Municipio de Pasto, teniendo en cuenta el devenir histórico del proceso estatal en el tema de vivienda y demostrar la existencia de mecanismos legales sobre apropiación de recursos para destinación al sector entratado.

⁴ ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Construcción del Modelo Neoliberal en Colombia 1970-2004. Bogotá : Aurora, 2004. p. 86.

1. CONCEPTUALIZACION SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

1.1 RESEÑA HISTÓRICA

Giraldo Cesar manifiesta que:

Con la promulgación de la Ley 03 de 1991, se da inicio a una nueva forma de financiación de vivienda para las clases sociales menos favorecidas y a su vez, se concluye un ciclo de financiación estatal en el campo de la vivienda en nuestro país, periodo que comenzó con la promulgación de tibias legislaciones a comienzos de siglo, las cuales colocaron en manos de los municipios la responsabilidad de disponer de los recursos necesarios para ser destinados a la consecución de viviendas "higiénicas para las clases proletarias", como respuesta del Estado a la creciente manifestación de reivindicaciones sociales, exigidas por grandes masas de desposeídos, sustentadas, dichas aspiraciones, en las nuevas corrientes del pensamiento mundial sobre el papel de los gobiernos en materia de inversión social, cambios que debieron ser replanteados ante la avalancha de acontecimientos originados con la primera guerra mundial, la revolución bolchevique, el desarrollo del capitalismo y el ascenso de los movimientos obreros⁵.

Acción estatal que obedecía a un viraje en la orientación de las políticas de los gobiernos de comienzos de siglo, concientes de que los lineamientos del sistema económico, basados en las ideas del pensamiento liberal clásico, ninguna solución habían traído a las crecientes situaciones de desigualdad y pobreza que padecía la mayoría del pueblo colombiano.

Como dice Obando Álvaro: "Es el periodo en que, gracias a las luchas sindicales, el estado se ocupa por primera vez de las relaciones entre el capital y el trabajo. Y esto, por sí solo, ya constituye un cambio y un avance con relación a la economía semifeudal que imperó en el siglo XIX"⁶.

⁵ GIRALDO GIRALDO, César. Estado y Hacienda Pública en Colombia. Op.cit., p. 56.

⁶ OBANDO MONCAYO, Álvaro. Las Empresas Públicas en Colombia. Bogotá : Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1996. p. 111.

Estrada Jairo afirma que:

La historia de la administración pública en nuestro país ha sido un continuo devenir entre las propuestas de centralismo y de descentralización siguiendo los dictados de las tendencias de la teoría económica mundial, siendo predominante desde la promulgación de la Constitución de 1886, la centralización de funciones, cuando ya en el resto del mundo se había iniciado la decadencia de las ideas del modelo del no-intervencionismo estatal y de libertad económica, que fueron promulgadas con fuerza por el liberalismo económico manchesteriano. Ideas de libre cambio que se practicaron con bastante vehemencia en nuestro país, desde mediados del siglo XIX, una vez consolidada la independencia política del colonialismo español⁷.

Según Uribe Garrós: “La segunda reforma consistió en sustituir el viejo proteccionismo colonial por el libre cambio, con fundamento en las ideas difundidas por la liga de Manchester; en su aspecto práctico, este movimiento consistía en abolir los impuestos de aduanas para intensificar las importaciones y las exportaciones, dentro de la teoría clásica del comercio internacional”⁸.

Obando asegura que:

Postulados de libertad económica que trajeron consecuencias para las finanzas del Estado, que vio reducidos sus ingresos por la aplicación de medidas de reducción de impuestos y aranceles sobre el comercio exterior, con el fin de facilitar el intercambio comercial. Pero el gobierno, que ya había previsto el aumento del déficit fiscal, para contrarrestarlo, decidió trasladar varias rentas y gastos a las provincias por medio de la Ley 20 de abril de 1850. La descentralización fue una medida audaz del gobierno central, que le permitió deshacerse de gastos que no podía cubrir y de obras que no estaban en capacidad de realizar. Una forma velada de encubrir el creciente y angustioso déficit fiscal y, desde luego, una forma disimulada de impulsar el libre cambio.⁹

Es decir, se pasó del intervencionismo radical, impuesto por el colonialismo centralista español, donde todo tráfico comercial aparecía sometido a un riguroso sistema de guías, licencias y donde ningún acto legislativo adquiriría validez sin la previa aprobación de la monarquía, a aplicar los postulados del liberalismo clásico,

⁷ ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Construcción del Modelo Neoliberal en Colombia 1970-2004. Bogotá : Aurora, 2004. p. 121.

⁸ URIBE GARRÓS, Carlos. Panorama de la Economía Colombiana. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 1975 p. 223

⁹ OBANDO MONCAYO, Op.cit., p. 113.

con propuestas descentralistas, sin contar con una estructura administrativa territorial para ello, y menos aún, sin tener siquiera organizadas y consolidadas las finanzas provinciales, para que estos territorios pudieran asumir con propiedad tales gastos.

“Cambios que se llevaron a cabo a pesar de que la Gran Colombia, tuvo por característica un retorno al régimen fiscal y monetario colonial, inclusive en lo relativo a ciertos impuestos de origen eclesiástico”¹⁰

Alviar y Rojas afirman que:

Analizado desde el punto de vista de la historia, ese liberalismo radical fue no solo tardío con respecto a las inquietudes que se ventilaban en Europa sino ampliamente perjudicial para la actividad productiva doméstica y para las esperanzas de justicia que complicaban ocasionalmente el panorama social del país. El librecambismo afectó a los artesanos, principal fuente de la producción doméstica. Estos se organizaron en un importante movimiento social y dividieron al partido liberal en tomo al primer gran conflicto de clases sociales conocido por el país¹¹.

Bajo estos postulados, la intervención del Estado, era reducida y pasiva con relación a las necesidades de la sociedad civil y estaba circunscrita a los señalamientos teóricos del liberalismo económico; es decir, a tratar de establecer una administración de justicia que garantizara los derechos de propiedad y de libertad individual, y, a procurar un ordenamiento administrativo interno.

Según Giraldo:

Medidas que sin lugar a dudas favorecieron a una burguesía que pregonaba la existencia de un sector público pequeño que no interfiriera con la iniciativa particular, la libertad individual, la autonomía regional y el libre comercio de la tierra; se sumaba a lo anterior, la situación de una Hacienda Pública nacional confusa por la promulgación de leyes inconexas, inarmónicas, desordenadas, con tributos múltiples, diversos y más aún, opuestos entre sí, que produjeron como consecuencia lógica el caos en la recaudación de los ingresos del gobierno y una situación fiscal deficitaria en constante aumento¹².

¹⁰ URIBE GARRÓS, Op.cit., p. 210.

¹¹ ALVIAR RAMÍREZ, Oscar y ROJAS HURTADO, Fernando. Elementos de Finanzas en Colombia. Bogotá : Temis, 1989. p. 36.

¹² GIRALDO GIRALDO, César. Estado y Hacienda Pública en Colombia, Op.cit., p. 158.

Alviar y Rojas afirman que:

Naturalmente, todas esas normas, repercutieron en forma negativa sobre las principales fuentes de ingresos corrientes del Estado y postraron al fisco en situación de mayor déficit e indigencia. Como se ha señalado, las doctrinas del liberalismo económico fueron impulsadas en nuestro país desde mediados del siglo XIX, con auge hasta 1880, cuando se inicia en nuestra historia el periodo denominado de la regeneración, que introduce un viraje en la economía nacional hacia los lineamientos de un intervencionismo moderado¹³.

Según Documento DNP 2526 de 1992:

Tras la tendencia a la desintegración del país, causada en parte por los excesos de los regímenes federalistas de la segunda mitad del siglo XIX, la necesidad de consolidar e integrar un estado nacional impulsó, desde 1886, un proceso creciente de centralización y concentración de funciones. Ideas de intervencionismo que ya en Europa habían comenzado a tomar fuerza inusitada con los postulados de la Revolución Socialista de 1848, en Francia, y el replanteamiento sobre la acción y naturaleza del Estado y, por ende, de la política fiscal, al presentarse la recesión económica europea en la década de los setenta¹⁴.

Alviar y Rojas manifiestan lo siguiente:

El de 1886 fue un intervencionismo tímido, animado por el “pensamiento tomista en lo filosófico y en lo político”, y por una moderada injerencia estatal en materia de designios económicos. No obedece este periodo al contagio de las ideas socialistas que por entonces germinaban en Europa, sino a una reacción contra la novedad y la creatividad; de allí, que no se rija por el principio de la solidaridad social, ni señale las obligaciones del Estado, ni amenace el derecho absoluto de la propiedad. Posteriormente, a partir de 1914, se agudizaron en el mundo occidental varios conflictos políticos y sociales que obligaron a los gobiernos a mirar de distinta manera los problemas sociales, ocasionados por la indiferencia acumulada de las políticas estatales hacia las clases sociales menos favorecidas.¹⁵

¹³ ALVIAR y ROJAS, Op.cit., p. 39

¹⁴ UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Documento DNP 2526 de 1992. Módulo Especialización Derecho Económico. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 1992. p. 14.

¹⁵ ALVIAR y ROJAS, Op.cit., p. 46.

Giraldo Cesar dice: “En el pasado las democracias occidentales habían apelado a los principios clásicos que defendían la libertad absoluta del individuo, y en aras de esa libertad el papel del Estado se había reducido a la defensa de los derechos naturales del individuo y a la no-intervención en los asuntos sociales y económicos, más allá de lo necesario para mantener el orden interno y externo del mismo”¹⁶.

Estrada Álvarez reporta:

En nuestro país, las reformas al papel del Estado en la economía habían comenzado a gestarse durante la administración del General Rafael Reyes, a comienzos de siglo, (1904-1909), periodo en el cual se observa un cierto crecimiento del sector público, un avance de las obras públicas y un mejoramiento de la situación fiscal. Además, se introdujo, en el andamiaje administrativo del Estado, unas bien definidas relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno con la expedición de los Códigos Fiscal, (Ley 110 de 1912), y Régimen Político y Municipal, (Ley 04 de 1913), lo que permitió al Gobierno Central asignar responsabilidades específicas a los entes territoriales¹⁷.

Giraldo Cesar:

De esta manera, en 1910, la República unitaria devolvió a las entidades territoriales una importante autonomía fiscal, aunque políticamente se fortaleció, como era apenas lógico, el nivel central. De este periodo surgen las primeras normas legislativas promulgadas por el Estado, sobre la financiación de vivienda destinadas a favorecer a las clases sociales, rurales y obreras, de menores ingresos y de mayores niveles de pobreza, que insistían en la reivindicación de sus derechos, ante la inexistencia de políticas estatales que los favorecieran. Pero, faltaba todavía esperar a la Constitución de 1936 para que el Estado se sintiera obligado a prestar a todos los ciudadanos los servicios de salud, vivienda y educación; y, para que el gasto público se orientara hacia estos sectores¹⁸.

Alviar y Rojas¹⁹: A partir de la reforma constitucional de 1936, el proceso intervencionista se consolidó, estableciendo el poder regulador y de fomento del Estado en el proceso económico, en desarrollo del principio de la función social de

¹⁶ GIRALDO GIRALDO, César. Estado y Hacienda Pública en Colombia. Op.cit., p. 158

¹⁷ ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Construcción del Modelo Neoliberal en Colombia 1970 – 2004. Op.cit., p. 65.

¹⁸ GIRALDO GIRALDO, César. Constitución y Modelo Económico. Comentarios a la Ponencia en el Debate a la Constitución. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 2002. p. 69.

¹⁹ ALVIAR y ROJAS, Op.cit., p. 72.

la propiedad. La capacidad de intervención estatal se concentró en su nivel central. A pesar que, en realidad, la reforma del 36 fue una mezcla, frecuentemente inconsistente, de principios intervencionistas y socialistas cuyo único común denominador era poner fin al individualismo manchesteriano y al leseferismo de las revoluciones francesa y norteamericana.

Como dice Arizmendi: “Durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo, (1934), se inicia el periodo de mayor intervención del Estado en la economía con la promulgación de una serie de normas que favorecen de alguna manera los intereses de las clases más desprotegidas y que comprometen la acción estatal hacia una mayor inversión en el denominado gasto social”²⁰.

El intervencionismo de Estado formalmente institucionalizado aparecerá en Colombia en 1936, como consecuencia de un proceso inaugurado desde la primera guerra mundial. Como se ha señalado, el intervencionismo de Estado, tiene sus antecedentes en el siglo pasado, en cuanto a las ideas; pero, era la consecuencia del atraso, y desorden de la economía, la que impedía la adopción clara de este sistema por parte de las políticas estatales. Según Sánchez: “Faltaba la entrada del capitalismo industrial en escena, para que ello pudiera tomar forma”.

Los deberes sociales convierten al Estado en intervencionista, y así se definió en la reforma constitucional de 1936. El Estado debe: organizar la educación (Art. 14), dar asistencia pública (Art. 16), e intervenir por medio de las leyes en la explotación de las industrias o empresas públicas o privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

Afirma el autor Sánchez Ricardo, que: “La administración López no tomó por referencia la evolución interna del país, como tradicionalmente había ocurrido, sino que trasplantó al país las tesis económicas contemporáneas, particularmente en lo concerniente al intervencionismo de estado, vigente en Europa desde la primera guerra mundial, tesis, acogidas luego por los Estados Unidos, a partir del New Deal y de la crisis de 1930”²¹

Uribe Garrós manifiesta que:

López montó en Colombia la plataforma constitucional para que en el futuro el país tomara provisiones similares dentro de una economía que ya comenzaba a cobrar volumen. La tendencia que desde entonces

²⁰ ARIZMENDI POSADA, Ignacio. Presidentes de Colombia. Bogotá : Planeta, 1989. p. 32

²¹ SÁNCHEZ, Ricardo. Estado y Planeación en Colombia. Bogotá : La Rosa Roja, 1984. 206 p. 77.

caracteriza al partido liberal colombiano, cuyas primeras ideas económicas procedían de las agrupaciones de comerciantes librecambistas, tiene por fundamento un socialismo próximo al Keynesiano, caracterizado en la práctica por el reconocimiento de la propiedad privada, pero provisto de poderes estatales para redistribuir la riqueza con el fin de preservar el equilibrio económico²².

Girardo Cesar afirma que: "A partir de los años setenta, se inicia el desmonte del intervencionismo y se implementan una serie de políticas gubernamentales que poco a poco irán consolidando el poder de los mercados en la asignación y distribución de los recursos en la economía"²³.

Según Gonzáles:

Durante el segundo sub-periodo (1974-1989), la política económica quiso dejar en manos de "las fuerzas del mercado" una gran parte de la tarea reguladora del mismo. La organización institucional del Estado se basó en el supuesto que el mayor tamaño del Estado entorpecía la eficiencia de la gestión pública. De hecho, a partir de la administración López (1974-1978), todos los gobiernos siguientes se han mostrado favorables a la no intervención estatal²⁴.

Como lo afirma la Universidad Externado de Colombia según documento DNP 2526 de 1992:

Poco más adelante, en 1983, con la expedición de la Ley 14, se dio un paso más hacia la descentralización fiscal con una serie de medidas tendientes a fortalecer las finanzas de los municipios. Como estrategia, se buscó la redefinición de las relaciones entre los diversos niveles territoriales de la administración, generando mayor autonomía en el gobierno local y trasladando funciones y recursos del nivel central a los municipios²⁵.

Tres años después, en 1986, la descentralización fiscal se fortaleció con la promulgación de la Ley 12, que definió las transferencias crecientes, a los municipios del impuesto al valor agregado. Y en ese mismo año, mediante el Acto

²² URIBE GARRÓS, Op.cit., p. 254.

²³ GIRALDO GIRALDO, César. Estado y Hacienda Pública en Colombia, Op.cit., p.158

²⁴ GONZALEZ, Jorge Iván. Política Fiscal en Colombia. Bogotá : Contraloría General de la República, 1994. p. 31.

²⁵ UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, Op.cit., p. 58.

Legislativo No. 1, se dio el primer paso hacia la descentralización política del país al consagrarse la elección popular de alcaldes.

Giraldo Cesar dice “Pero fue con la promulgación de la Constitución de 1991, que se consolidó de manera definitiva el proceso de descentralización del país, en lo político, en lo administrativo y en lo fiscal. El eje central de todo este proceso de descentralización es el reordenamiento de las funciones del Estado entre los distintos niveles de la administración; los entes nacionales dejan la ejecución de las funciones a los entes del nivel regional”²⁶.

De esta forma, la prestación de los servicios sociales se realizará en el nivel local, de tal manera que los departamentos y municipios, adquieren en el nuevo esquema, una gran preponderancia, convirtiéndose en los responsables de realizar las acciones más cercanas a los ciudadanos y el nivel central, por su parte, garantiza, mediante la transferencia y la subsidiaridad, la atención básica a la población más pobre.

Y esas acciones, más cercanas a los ciudadanos, son precisamente las que la Constitución Nacional determinó, en su artículo 350, como los gastos públicos sociales que tienen que ver con la provisión de servicios de salud, educación, agua potable, saneamiento básico y vivienda, es decir la atención a la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los estratos de población de más bajo nivel de ingresos.

De manera particular, Linares afirma que:

El proceso de descentralización, en materia de vivienda, por ejemplo, asigna al Nivel Nacional la función de "brindar apoyo técnico a las entidades locales, dejando de ejecutar de manera directa programas de construcción, para otorgar subsidios con el fin de apoyar los programas municipales generados de manera directa o en unión con terceros que sirven de operadores de los proyectos de vivienda de interés social."²⁷

Según Estrada: “La descentralización administrativa redistribuyó, entonces, funciones y fijó unas metas claras a los municipios del país con relación a la vivienda de interés social. En la actualidad y bajo la filosofía imperante neoliberal, el Estado ha venido decreciendo su participación para el logro en la disminución del déficit de vivienda en los municipios”²⁸.

²⁶ GIRALDO GIRALDO, César. Constitución y Modelo Económico. Comentarios a la Ponencia en el Debate a la Constitución, Op.cit., p. 159.

²⁷ LINARES, Op.cit., p. 25.

²⁸ ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Comentarios en clase de Derecho Económico. Bogotá, 2004, 37 p. Trabajo de grado (Especialista en Derecho Administrativo). Universidad Externado de Colombia.

1.2 EL ESTADO Y LA POLÍTICA DE VIVIENDA

El nivel nacional, que hasta 1989 había sido el oferente de vivienda para los estratos más pobres de la población a través de la actividad constructora y financiadora de entidades como el Instituto de Crédito Territorial (ICT), INSCREDIAL y el BCH, asume, en el nuevo modelo, la función de brindar apoyo técnico a las entidades locales.

Deja de ejecutar directamente programas de construcción de vivienda y toma para sí, el otorgamiento de subsidios para apalancar programas municipales.

Según lo sostenido por el Departamento Nacional de Planeación, en materia de vivienda, al nivel nacional le corresponde la definición de las políticas nacionales de construcción de vivienda y desarrollo urbano y utilizará los mecanismos de cofinanciación, crédito y subsidios para el apoyo a los programas municipales.

Los municipios, por su parte, definen la reglamentación del desarrollo urbano, elaboran, financian, promueven con sus recursos propios y participan en la generación de proyectos de vivienda de interés social, otorgando vivienda subsidiada a la población más necesitada.

De hecho, la ejecución de la nueva política urbana sigue siendo responsabilidad de los gobiernos locales que podrán concertar sus políticas urbanas en la medida en que compartan la política que lance el gobierno central.

Con la promulgación de la ley 03 de 1991, se da por concluido un ciclo de la intervención del Estado en la política de financiación directa de vivienda para las clases sociales de más bajos recursos económicos.

Según FUNDASUPERIOR:

Esta intervención se inició a comienzos de siglo, con una tímida legislación mediante la cual se asignó a los municipios la obligación y responsabilidad de atender la financiación de vivienda obrera, destinando en sus presupuestos, el 2% de sus impuestos, contribuciones y rentas, para la construcción en lugares centrales, de viviendas higiénicas para la clase proletaria, según lo estipulaban las leyes 46 de 1918, y 61 de 1936. Se considera ésta, como la etapa "higienista" de la vivienda social²⁹.

²⁹ FUNDASUPERIOR. Compilación de Normas. Ordenamiento Urbano, Desarrollo Territorial y Vivienda. En : DIPLOMADO GESTIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL Y REFORMA URBANA. (Agosto 1997). Bogotá : FUNDASUPERIOR, 1997. p. 14

Según la INURBE:

La ley 46 de 1918, es reconocida como la primera norma, que determinó con precisión la disposición de recursos para la construcción de viviendas higiénicas para la “clase proletaria”; en ella, se definió que era obligación de los municipios cuya población fuese de más de 15.000 habitantes, el destinar el 2% de su presupuesto a la construcción de dichas viviendas, las cuales deberían llenar los requisitos establecidos por la Dirección General de Higiene³⁰.

Por su parte, la ley 61 de 1936, reformó algunos artículos de la ley 46, y determinó con mayor exactitud el alcance de las mediadas tendientes a destinar un porcentaje de los recursos del presupuesto municipal, a la construcción de vivienda económica para las clases trabajadoras.

Giraldo reporta que:

Resultaba imperioso, para los gobiernos de la época, abocar el problema social, impulsando reformas, que aunque no estuviesen en los planes de los dirigentes políticos en el poder, debían permitir la defensa de la producción nacional como una protección ante la crisis internacional y, de paso, mejorar las condiciones de vida de la población nacional.

Pero, es que además, era necesario erradicar el concepto de la lucha de clases, sobre todo en el sindicalismo, y se debía propender a la armonía entre éstas. Las pretensiones sindicales no podían agotar la capacidad productiva de las empresas, por que ello atentaba contra la defensa de la producción nacional y el nivel de progreso de la nación³¹.

Amplió la Ley 61 de 1936, el concepto de trabajador al recibir los obreros y los empleados, la denominación común de trabajadores, lo que permitió, a su vez, incluir un mayor número de asalariados como posibles beneficiarios de los recursos municipales destinados a la construcción de vivienda social y determinó la inembargabilidad de la vivienda adquirida por el obrero, la cual solo podía ser transferida al cónyuge y a los hijos.

Existe en nuestras ciudades, y para convencerse de ello basta abrir los ojos, el problema de la habitación proletaria. Durante este periodo se conformaron las principales instituciones nacionales que facilitaron la acción del Estado para la financiación, construcción y adjudicación de vivienda a las ingentes masas de campesinos que incrementaron la población de los centros urbanos, a

³⁰ INURBE. Estado, Ciudad y Vivienda. Bogotá : Ministerio de Desarrollo Económico, 1995. p. 26

³¹ GIRALDO GIRALDO, César. Estado y Hacienda Pública en Colombia, Op.cit., p. 78

consecuencia de fenómenos migratorios originados en parte, por los conflictos de la violencia bipartidista, que desde los tiempos de la independencia afectan, en mayor medida, al sector rural de la geografía colombiana.

Los flujos poblacionales expulsados de la zona rural y atraídos por la ciudad, especialmente los que llegaron a partir de los años sesenta, han sido los constructores de una inmensa proporción de la ciudad, sin embargo sus viviendas se han edificado ilegalmente, en barrios de invasión o barrio pirata, que en las principales ciudades comprenden el 50% del área urbanizada y que en la actual Administración Central, con el Presidente Álvaro Uribe, mediante el Programa de Gobierno “Colombia Titula, para un país de propietarios”, se está determinando la legalización de los inmuebles que de esta manera fueron construidos.

En un comienzo la acción del Estado, en materia de construcción de vivienda a través el Instituto de Crédito Territorial (ICT), se focaliza hacia el sector rural, esta tendencia se cambia cuando se produce un “vaciamiento demográfico”, caracterizado por una acelerada migración, auspiciada por cambios en la estructura de la producción agraria y de fenómenos como la violencia partidista de la década de 1950 a 1960, extendida con mayores grados de irrespeto por los derechos humanos hasta nuestros días.

Según la Res de Solidaridad para Población en estado de Desplazamiento forzoso:

El país dejó de ser una sociedad rural y se urbanizó, en 1938, el 70% de la población residía en las zonas rurales y el 30%, en las cabeceras municipales. En un lapso de 55 años, la relación se invirtió: en 1993, el 26% residía en el campo y el 74% en las cabeceras; en la actualidad, encontramos que ya el campo se encuentra desolado y las poblaciones sobresaturadas por una población denominada “Población en Estado de Desplazamiento Forzoso”, lo cual ha agravado la demanda de vivienda³².

“Posteriormente, el programa fue extendido a la vivienda popular urbana (Decreto 380 de 1942), orientando los recursos a la construcción de barrios populares modelo, (a través del ICT, creado mediante el Decreto 200 de 1939). El énfasis en lo urbano adquirió importancia en las administraciones siguientes, cuando el proceso de migración hacia las ciudades presentó matices dramáticos”³³.

³² RED DE SOLIDARIDAD para Población en Estado de Desplazamiento Forzoso. Bogotá : s.n., 2004.

³³ GIRALDO GIRALDO, César. Estado y Hacienda Pública en Colombia, Op.cit., p. 78

Razonable es pensar entonces que, a partir de los años treinta, el Estado iniciara, obligado por circunstancias de presión social, pobreza y violencia, un proceso de intervención en materia de construcción y financiación de vivienda social para facilitar el asentamiento migratorio, con la conformación de instituciones que facilitaran el acceso de los más necesitados a los servicios públicos de los centros urbanos y a la consecución de vivienda propia.

Como respuesta al viraje de la política estatal, entre 1930 y 1970 se fundaron las seis principales instituciones gubernamentales del orden nacional, específicamente dedicadas a proveer o facilitar el acceso a la vivienda popular. Las instituciones creadas fueron; Caja Agraria (1931); BCH (1932); ICT (1939); Caja de Vivienda Popular de Bogotá (1942); Caja de Vivienda Militar (1947) y Fondo Nacional del Ahorro (1968).

López Garavito afirma que:

El Estado Colombiano cumplía así su compromiso de fortalecer el mejor vivir de sus asociados, a quienes el sistema democrático, a más de ofrecer la libertad, debía ofrecer, como obligación pública, mejoras sociales en trabajo, salud, educación y vivienda. Esta fase se conoce como la etapa institucional de la vivienda social, por la cantidad de empresas estatales dedicadas a la construcción y fomento de la vivienda obrera. La acción del Estado estaba canalizada a la captación de recursos y a la organización del funcionamiento de las instituciones creadas para tal efecto³⁴.

El Instituto de Crédito Territorial (ICT), que en sus comienzos enfocó sus acciones al fomento y desarrollo de la vivienda rural, se consolidó a partir de 1954, como el motor del desarrollo de los programas masivos de vivienda urbana para las clases de menores recursos. Por su parte, la Caja Agraria se encargó del fomento y financiación de la vivienda rural. El Decreto 2363 de 1944, autorizó a la Entidad para otorgar préstamos a asociaciones de obreros y empleados que tuvieran por objeto construir casas de habitación para afiliados cuyos ingresos fueran inferiores a \$ 250 mensuales.

El otorgamiento de los subsidios a la vivienda social por parte del Estado se remonta a 1953, cuando mediante el Decreto 2462 de ese año, se establece un subsidio de \$ 100 por cada hijo de los adjudicatarios de las casas construidas por el ICT, valor que se abonaba en su totalidad al precio total de la respectiva vivienda. Es decir, una especie de subsidio a la demanda tal como lo establece, en la actualidad la Ley 03 de 1991, y sus decretos reglamentarios, con la

³⁴ LOPEZ GARAVITO, Luís Fernando. Pensamiento Económico y Fiscal Colombiano. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 1998. p. 215

diferencia que hoy el requisito para el otorgamiento del auxilio estatal no recae sobre el número de hijos, sino sobre la capacidad de ahorro del posible beneficiario.

El periodo 1971-1991, gira en torno a la reglamentación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y del sistema financiero, y sobre las disposiciones para compatibilizar los sistemas tradicionales de crédito de las entidades públicas con los nuevos sistemas, los cuales asumieron finalmente el papel preponderante en la financiación de vivienda.

Comprende el periodo del paulatino desmonte de la acción estatal en este campo y la sustitución de la política gubernamental por la actividad privada, a través de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, las cuales irrumpen con fuerza y con nuevas atribuciones para intervenir en la creciente oferta de vivienda.

Según FUNDASUPERIOR: “En esta fase se inició la competencia entre dos enfoques diferentes, el de las instituciones del Estado y el de las recién creadas corporaciones de ahorro y vivienda. La competencia entre los dos sistemas gradualmente favoreció a las corporaciones y redujo finalmente el papel de las instituciones del Estado como agentes de construcción directa de vivienda económica”³⁵.

Según INURBE:

Los años noventa inician otro giro en el accionar del Estado en materia de vivienda social, cambio motivado por las nuevas tendencias de la teoría económica que enfatiza en la acción de las fuerzas del mercado como mecanismo idóneo para la redistribución de bienes y servicios generados por el sistema económico y se retoma el papel de la descentralización para que los entes territoriales asuman, nuevamente el papel de protagonistas en la asignación y distribución de recursos para la vivienda social³⁶.

Según Fundasuperior:

Actualmente, el proceso de descentralización administrativa y el Régimen Municipal, la Ley de Reforma Urbana, y las políticas recientes transformaron el panorama de esta acción en el cual los municipios asumen nuevamente el manejo de sus problemas de vivienda, el Estado suministra subsidios a la población de bajos ingresos y la empresa

³⁵ FUNDASUPERIOR, Op.cit., p. 10

³⁶ INURBE. Estado, Ciudad y Vivienda. p. 25.

privada asume prácticamente todo el aspecto de la producción y comercialización de la vivienda³⁷.

El Plan Nacional de Desarrollo del Presidente César Gaviria Trujillo, "La Revolución Pacífica", contiene los lineamientos de la nueva política, cuyo objetivo principal es el de facilitar el acceso a las soluciones de vivienda a los hogares que por sus ingresos no puedan hacerlo a través del mercado formal; y propone como mecanismo el subsidio a la demanda para hogares con ingresos menores de cuatro (4) salarios mínimos mensuales³⁸. El Decreto 975 de 2004, toma como base este ingreso para adjudicar los subsidios de cada una de las Convocatorias que el Gobierno realiza.

Hombres afirma que:

“...En el nuevo esquema de política de vivienda planteado por el Gobierno Gaviria, el funcionamiento del INSCREDIAL no encajaba en los lineamientos y se debió desmontar para crear una entidad que estuviera más acorde con los requerimientos de la acción estatal en este campo.

Las razones que argumentaba el Plan de Gobierno de Gaviria para el cambio en la política de vivienda y en la liquidación del ICT, eran entre otras las siguientes:

- **Exclusión del sector privado del mercado de la vivienda social.** Con la política anterior ni los constructores privados ni las entidades financieras participaban en el mercado de la vivienda popular. Por su parte el ICT solo atendía un pequeño porcentaje de la demanda, situación que produjo la proliferación de asentamientos ilegales y la construcción de urbanizaciones piratas.

- **Focalización.** Los recursos no llegaban a los estratos de la población más pobre, por cuanto el sistema de adjudicación del ICT se prestaba a interferencias políticas. Las garantías hipotecarias que exigían los créditos del INSCREDIAL solo podían ser cubiertas por las personas de recursos medios y cuando se trato de focalizar la acción del ICT hacia los estratos más desprotegidos se presentaron problemas graves de recuperación de recursos que produjeron la crisis financiera de la Entidad.

³⁷ FUNDASUPERIOR. Op.cit., p. 10

³⁸ ARIZMENDI POSADA, Op.cit., p. 55

- **Baja Eficiencia en la Utilización de los Recursos.** De cada 100 pesos que recibía el ICT, solo 60 llegaba a las familias beneficiarias; el resto se destinaba a cubrir los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda del Instituto. De los 60 pesos, 38 constituían un subsidio, vía menores tasas de interés y 5 se dirigían a la recuperación de la cartera.
- **Ineficiencia en la Construcción.** La inoperancia del estado en el sector de la construcción se reflejaba en los sobrecostos en los procesos de contratación de obras y en la incapacidad para garantizar la calidad de los proyectos.
- **Restricciones al sector financiero.** Las inversiones forzosas que alimentaban el programa de vivienda social imponían una sobrecarga financiera a toda la economía. A esto se sumaba la estricta regulación de precios y cantidades en los créditos para construcción de vivienda que desincentivó la participación del sector financiero en el mercado de la vivienda popular.”....³⁹

En cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo, y para corregir éstas distorsiones en la política de vivienda social, el Gobierno Gaviria expidió la Ley 03 de 1991, mediante la cual creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y se reformó el ICT. Además, la norma cambió el término vivienda, por "soluciones de vivienda"; estableció nuevamente el subsidio familiar, y contempló la creación de los Fondos de Vivienda en los municipios como mecanismos idóneos para canalizar los recursos del subsidio y para la administración de las apropiaciones previstas en la Ley 61 de 1936 y demás disposiciones pertinentes.

³⁹ HOMMES MONTENEGRO y RODA Una Apertura hacia el Futuro. Balance Económico 1990-1994. Bogotá : Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Fonade,1994. p. 175.

2. MARCO LEGAL DE LA NUEVA POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Si bien es cierto que la ley 09 de 1989 denominada de Reforma Urbana, definió en su artículo 44, el concepto de vivienda de interés social, se puede considerar que el marco legal de la nueva política de vivienda se inicia, en realidad, con la promulgación de la ley 03 de Enero 15 de 1991, que creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (VIS) y estableció el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez a un beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda.

Esta norma, en cierta medida, desarrolla lo previsto en el artículo 51 de la Constitución Política, donde se establece que: "Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de éstos programas de vivienda"⁴⁰.

En el campo de la vivienda, con el artículo 51 de la Constitución Política de 1991, se ha dado un gran paso; allí por primera vez en la historia del país se establece el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna.

Según documentos COMPES 2729 de 1994:

Al expedir la ley mediante la cual se creó el sistema nacional de vivienda, consideró el Gobierno Gaviria que, "el fundamento de la nueva política de vivienda lo constituye el subsidio familiar de vivienda, individual o asociativo, focalizado en la población más pobre y, que la base de la política de vivienda social urbana sería en adelante, el fortalecimiento del subsidio a la demanda establecido en la ley 03 de 1991, que ha probado ser un mecanismo mucho más efectivo de intervención del Estado en la solución del problema de vivienda, que el ya superado sistema utilizado por el ICT. Además, el subsidio fortalece el vínculo entre el ciudadano y el Estado, aprovecha las ventajas del libre mercado, permite al beneficiario escoger la solución que mejor se ajusta a sus necesidades y sirve como un medio eficaz para promover la organización comunitaria"⁴¹.

⁴⁰ COLOMBIA. MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO. Ciudades y Ciudadanía. Santa fe de Bogotá : MIN DESARROLLO ECONOMICO, 1995. p. 216

⁴¹ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Documento COMPES 2729 de 1994. Bogotá : s.n., 1994.

Paradójicamente, puedo afirmar que no ha existido claridad por parte del legislador al definir el concepto de "vivienda de interés social"; observemos el porqué:

El artículo 44 de la ley 09 de 1989, en los términos en que fue modificado por el artículo 3° de la Ley 02 de 1991, define el concepto de vivienda de interés social como todas aquellas soluciones de vivienda cuyo precio de adquisición o adjudicación sea o haya sido en la fecha de su adquisición inferior o igual a cierto rango de salarios mínimos mensuales, dependiendo del número de habitantes en la respectiva ciudad conforme al último censo del DANE.

Por su parte, la ley 03 de 1991, cambió el termino "vivienda" e introduce en su artículo 5°, el concepto de "solución de vivienda" y manifiesta que "se entiende por solución de vivienda el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacios, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro". Considera el citado artículo que, son acciones conducentes a la obtención de soluciones de vivienda, entre otras las siguientes:

- ? Construcción o adquisición de vivienda.
- ? Construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda para el desarrollo progresivo.
- ? Adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo.
- ? Adquisición de terrenos destinados a vivienda.
- ? Adquisición de materiales de construcción.
- ? Mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda.
- ? Habilitación legal de títulos de inmuebles destinados a la vivienda.

Es decir, más que una definición de vivienda social, lo que contempla el artículo 5° de la citada norma, es toda la realización de una política en materia de vivienda social, como efectivamente ocurrió, al involucrar en el desarrollo de su programa de vivienda el Gobierno Gaviria, la legalización de títulos y el desarrollo habitacional de las llamadas zonas subnormales.

Posteriormente, la Ley 388 de 1997, sobre ordenamiento territorial, define en su artículo 91, la vivienda de interés social como aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos.

Por último, el Decreto Ley 824 de 1999, que reglamenta parcialmente la Ley 03 de 1991, no define el concepto de vivienda de interés social, pero en su artículo 15, párrafo segundo, clarifica lo que anteriormente el legislador habla dejado implícito, más no escrito, con respecto a quién debería suministrar dicha solución habitacional, al manifestar que, "la adquisición de vivienda es el procedimiento mediante el cual el beneficiario del subsidio familiar de vivienda obtiene su solución de vivienda en el mercado, mediante la celebración de un contrato de compraventa, dentro de los planes declarados elegibles por la entidad competente".

Es decir, ya no es una solución suministrada por el Estado, sino que es el mercado, la "institución" a la cual se debe acudir para lograr una vivienda de interés social. Mediante esta política, el Estado no tiene que crear y mantener directamente los instrumentos para prestar todos los servicios sociales. Son los usuarios, favorecidos con los recursos públicos, quienes escogen, libremente, (en el mercado), la solución a sus problemas entre una amplia oferta de servicio, toda vez que los recursos que reciben bajo la modalidad de subsidio, son suyos y deben aplicarse exclusivamente para la adquisición de una solución de vivienda⁴².

Ahora bien, tal como se ha señalado, la Ley 03 de 1991, cambia totalmente el panorama de la política de financiación de vivienda que el Estado colombiano había promulgado desde principios de siglo, utilizando como principal herramienta el subsidio a la oferta a través de los créditos del ICT, especialmente, al implementar el subsidio directo a la demanda, transformando al INSCREDIAL de entidad constructora, en una entidad de fomento denominado INURBE, prestadora de asistencia técnica, financiera y administradora de los recursos del subsidio, en primer término.

Y segundo lugar, al integrar entidades públicas y empresas privadas que mueven el mercado, para que fomenten, diseñen o ejecuten planes y programas de vivienda social, responsables de la adjudicación y administración de los recursos que el gobierno nacional destinaría en adelante, a la solución del déficit habitacional, política que antes estaba en cabeza, casi que de manera exclusiva, del desaparecido INSCREDIAL.

Dice en su artículo 1º, la citada norma: "Créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda de ésta naturaleza. Las entidades integrantes del sistema actuarán de conformidad con las políticas y planes generales que adopte el gobierno central".

⁴² GAVIRIA TRUJILLO, César. Prólogo en una Apertura Hacia el Futuro. Balance de un Cuatrenio. Bogotá : Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Fonade, 1994. p. 112

Con respecto a la liquidación del ICT, expone la Ley 03 en su artículo 10, que a partir de la vigencia, el Instituto de Crédito Territorial se denominará INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA (INURBE), entidad que tendrá como objeto fomentar las soluciones de vivienda de interés social y promover la aplicación de la ley 09 de 1989, para lo cual prestará asistencia técnica y financiera a las administraciones locales y seccionales, así como administrará los recursos del subsidio familiar de vivienda. (Art. 11)

El subsidio lo define la norma en su artículo 6°, en los siguientes términos: “Establécese el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley”.

Existen, además, normas complementarias a la Ley 03 del 91 que, a mi juicio, desarrollan el marco legal de la nueva política de vivienda y son las siguientes:

En primera instancia, el Decreto 2154 de 1993, que contiene la definición de los hogares que pueden recibir el subsidio familiar de vivienda, como “aquellos que carecen de recursos suficientes para obtener una solución de vivienda de interés social, entendidos como tales, aquellos hogares con ingresos totales mensuales iguales o inferiores a cuatro (4), salarios mínimos mensuales legales”. Esta definición también es acogida por el Artículo 4 del Decreto 975 de 2004, vigente en la actualidad en materia de subsidios de vivienda.

A pesar de lo anterior, señala la norma que las Entidades otorgantes del subsidio, podrán establecer otras metodologías para establecer los hogares que carecen de recursos suficientes para obtener una solución de vivienda, con lo cual crea cierta discrepancia en cuanto a la definición previamente establecida.

Menciona el Decreto 2154 de 1993, las entidades otorgantes del subsidio y delimita su radio de acción para el otorgamiento del subsidio familiar; El INURBE, para las cabeceras municipales con población superior a los 2500 habitantes; La CAJA AGRARIA, para las cabeceras municipales con población hasta de 2500 habitantes, y las CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, de conformidad a lo establecido en la ley 49 de 1990. (Art. 7). En la actualidad las funciones de asignación de subsidios familiares de vivienda son ejercidas para el sector urbano por FONVIVIENDA y para el sector rural por el BANCO AGRARIO; en cuanto a las Cajas de Compensación Familiar, la asignación de subsidios está determinada para sus afiliados (Ley 49 de 1990, Ley 633 de 2000 y Ley 789 de 2002); actúa además como operador de FONVIVIENDA en las regiones de su competencia territorial, para personas independientes.

El Decreto 975 de 2004, con base en lo contemplado en el Decreto 2154 de 1993, establece los tipos de subsidio, el cual podrá otorgarse en dinero o en especie, y las soluciones de vivienda objeto del subsidio, tales como, el lote urbanizable - lote urbanizado - unidad básica de vivienda - vivienda mínima - mejoramiento de vivienda en zona urbana - habilitación legal de títulos. El Decreto 973 de 2004 determina la aplicación de subsidios en saneamiento básico en zonas rurales y construcción o mejoramiento de vivienda en zona rural.

El Decreto 975 de 2004, también fija los procedimientos para acceder al subsidio de acuerdo a las etapas de postulación, calificación asignación y entrega de los recursos; establece igualmente, la prohibición expresa de aplicar los recursos del subsidio para la realización de obras de infraestructura de servicios públicos, que son responsabilidad de las empresas o autoridades que presten los servicios públicos según lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley 09 de 1989 y 4° de la Ley 02 de 1991.

Desafortunadamente, esta desviación de los recursos es una práctica muy repetida por las autoridades municipales, con la anuencia de los usuarios del subsidio, quienes desconocen la norma, quizá por la poca vigilancia y control que se ejercía en los monitoreos de obras por parte del INURBE, organismo, que a pesar de habersele asignado funciones específicas de auditoría e interventoría de los recursos adjudicados bajo su responsabilidad, situación que se prestó para visualizar una gran corrupción y burocracia política, lo que llevó a su propia destrucción, y en la actualidad se encuentra en proceso de liquidación ordenada mediante Decreto 554 del 10 de marzo de 2003, determinando únicamente el saneamiento de los terrenos que aún se encuentran a su nombre y la finalización de los proyectos que cuentan con subsidios por la entidad adjudicados. El Gobierno en Marzo de 2005 determinó que el proceso de liquidación del INURBE tendrá dos años más por lo que va hasta Marzo del año 2007. En su reemplazo se crea el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA), mediante Decreto 555 del 10 de marzo de 2003.

El Decreto 706 de 1995 que, a pesar de ser derogado por el Decreto Ley 824 de mayo 8 de 1999, sus principales postulados en materia de vivienda social, siguen vigentes en el Decreto 975 de 2004, ya que se incorporaron a éste último. Ésta definía y limitaba, en primera instancia, la noción de beneficiarios del subsidio al calificar a aquellos, como los hogares ubicados en las áreas urbanas, que carecen de recursos suficientes para obtener una solución de vivienda de interés social. (Art. 2).

Reglamenta la aplicación del subsidio en dinero para las áreas urbanas, entendidas éstas como los terrenos ubicados en la delimitación establecida por el perímetro urbano con cobertura de servicios públicos e infraestructura, según lo desarrollado en los Planes de Ordenamiento Territorial, y que para el Municipio de Pasto ha sido aprobado mediante Acuerdo 004 de 2003 del Honorable Concejo

Municipal, bajo el nombre de “PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PASTO 2012: REALIDAD POSIBLE”. Especifica el tipo de beneficiarios y las cuantías máximas del subsidio, según la entidad otorgante. Define los planes y tipos de solución de vivienda y clarifica la definición de términos tales como: construcción en sitio propio; mejoramiento de vivienda; unidad básica de desarrollo progresivo; unidad básica y unidad mínima.

La tercera norma que complementa a la Ley 03 de 1991, es el Decreto 756 de mayo 6 de 1995, reglamenta la adjudicación del subsidio en especie establecido en la Ley 09 de 1989, para facilitar la legalización de los títulos a los poseedores de inmuebles fiscales de las entidades públicas nacionales, ocupados con anterioridad al 28 de julio de 1988, plazo modificado por el Decreto 2056 de 1995, que establece la limitante para la legalización de predios fiscales, invadidos con anterioridad a noviembre 27 de 1990. Se incluye en el monto del subsidio en especie, a más del valor del terreno, los gastos de escrituración y registro, correspondientes a la legalización de dichos predios nacionales. Este precepto es asumido por el Presidente Uribe en su Plan de Gobierno, con el ya mencionado programa “Colombia Titula, para un país de propietarios.”

El Decreto 1168 de 1996, acogido por el Decreto 975 de 2004, reglamenta el otorgamiento de subsidios de vivienda en dinero y en especie por parte de los entes territoriales, de acuerdo a lo establecido en la Ley 03 de 1991 y en la Ley 60 de 1993, con base en la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación.

Con respecto a esta norma cabe destacar los siguientes puntos: Los municipios podrán otorgar subsidios en especie en terrenos fiscales enajenables de propiedad de las entidades públicas municipales, cuando así los haya autorizado el respectivo Concejo Municipal; siendo los posibles beneficiarios del subsidio los hogares con ingreso inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.

Los Concejos Municipales definirán los recursos que se destinarán al subsidio municipal de vivienda provenientes del fondo de vivienda de interés social de que trata la Ley 03 de 1991: del porcentaje de la participación en los ingresos de la nación que constituyen recursos de libre inversión de acuerdo con el artículo 22 de la ley 60 de 1993 o de situado fiscal, y de los demás recursos de libre inversión de que disponga el municipio. Esto ha sido modificado por la Ley 715 de 2001, con la creación del sistema general de participaciones, donde se determina una inversión importante con destinación específica denominada transferencias de la nación al ente territorial con prioridad en salud y educación, y un porcentaje menor de libre inversión el cual tendrá una distribución discrecional, llamado gasto público social, distribuyéndose entre saneamiento básico, agua potable, vivienda, vías, etc.

Las últimas normas que en materia de vivienda se han expedido por el Gobierno Uribe, acogiendo las producidas por la Administración Pastrana, en su orden el Decreto Ley 824 de mayo 8 de 1999, y el Decreto 1538 de agosto 19 del mismo año. El Decreto Ley número 824, de mayo 8 de 1999, reglamenta en forma parcial la ley 03 de 1991 y la ley 49 de 1990 y deroga en su totalidad el Decreto 706 de 1995: esta normatividad es asumida por el Decreto 975 de 2004, con la que se logró adelantos con relación a la normatividad que regía para el sistema de vivienda social hasta su expedición, entre otros, en los siguientes aspectos:

? Al definir el subsidio familiar de vivienda y su asignación, introduce dos modificaciones a la noción establecida en la Ley 03. En primer término, lo condiciona a la existencia de un ahorro previo del posible beneficiario, denominado cuenta de ahorro programado, bajo la modalidad de recursos inmovilizados con el objeto de aplicarlos a la adquisición de una solución de vivienda de interés social; en segundo término, no contempla la asignación del subsidio en especie.

Esta norma define el Subsidio Familiar de Vivienda, en su artículo 2°, como un aporte en dinero otorgado por una sola vez al beneficiario y que constituye una parte de su ahorro, para facilitarle la adquisición o construcción de una solución de vivienda de interés social. El texto subrayado es la modificación introducida con respecto al artículo 6° de la Ley 03 de 1991, lo cual implica que debe existir por parte del beneficiario del subsidio una contrapartida o aporte en ahorro, que la misma norma establece, como el equivalente al 10% del valor de la solución de vivienda a adquirir.

? Reglamenta la destinación del subsidio familiar de vivienda únicamente para la construcción de vivienda nueva en sitio propio o adquisición de vivienda nueva con base en la oferta de mercado, a diferencia de lo establecido en normas anteriores, (Decreto 706 de 1995) donde el aporte estatal se podía destinar a programas de mejoramiento de vivienda y entorno.

? Amplía la cobertura urbana de otorgamiento del subsidio de vivienda, al incluir como posibles beneficiarios a los hogares ubicados en las áreas urbanas del país, entendiendo como tales las cabeceras municipales y los centros poblados de los corregimientos que concentre una población igual o superior a los 2.500 habitantes. El Decreto 706 de 1995, no incluía la acción del INURBE y las Cajas de Compensación Familiar, en los corregimientos de los municipios, los cuales eran atendidos, únicamente, por la desaparecida Caja Agraria, hoy Banco Agrario de Colombia, para el cumplimiento de las mismas funciones.

? En cuanto a las soluciones de vivienda a las cuales se puede aplicar el valor del subsidio, retoma las contempladas en el Decreto 824 de 1999, pero excluye a los programas de mejoramiento de vivienda y entorno, y los programas para

beneficiarios de la Red de Solidaridad Social, dirigido a hogares con ingresos inferiores a los dos (2) salarios mínimos mensuales.

? Establece los siguientes tipos de solución de vivienda, de acuerdo con el valor precio límite equivalente en salarios mínimos mensuales, así:

Vivienda Tipo 1	Valor máximo	30 smlm	\$ 7.093.800
Vivienda Tipo 2		50 smlm	\$ 11.823.000
Vivienda Tipo 3		70 smlm	\$ 16.553.000
Vivienda Tipo 4		100 smlm	\$ 23.646.000
Vivienda Tipo 5		135 smlm	\$ 31.923.000

El Decreto 824 de 1999 determina el valor máximo del subsidio para las viviendas tipo 1 y 2 en municipios menores a 500.000 habitantes, en 25 SMLM, aplicables a la casi totalidad de los municipios del Departamento de Nariño; el subsidio se determinaba en \$ 5.911.500

El Decreto 975 de 2004 actualizó los valores, como se verá más adelante. Según la Ley 617 de 2000, que contempla los criterios de clasificación para los Municipios, San Juan de Pasto, está clasificado en Categoría Dos, por contar con una población superior a 500.000 habitantes por lo que la vivienda tipo 1 es la de mayor demanda por su valor, determinando el subsidio en 21 SMLM, es decir \$ 8.011.000. Realizando la comparación en tiempo, el subsidio no ha incrementado valores que determinen favorabilidad para los beneficiarios, por cuanto la devaluación monetaria sufrida es mayor a los incrementos que se observan, además, la crisis económica por la que atraviesa el país, influye en gran parte a la menor dimensión que se analiza del incremento realizado por el Gobierno Nacional.

Por otra parte, la norma reglamenta y ordena aspectos que en la legislación de la vivienda de interés social anterior, aparecían, no muy claros y dispersos en varias reglamentaciones, temas que el Decreto 975 de 2004 recopila en lo que se denomina el sistema unificado del subsidio y el sistema de ahorro programado con sus módulos, éste último, de oferta y de demanda de vivienda de interés social.

El sistema lo explica el Decreto como “el conjunto de normas, procedimientos y mecanismos de operación que definen las fases de postulación, clasificación, asignación y pago de los subsidios”. En cuanto al segundo sistema, contempla la norma en el capítulo III, sección II, la creación del módulo de demanda, con la apertura de cuentas para ahorro para la vivienda, artículo 21, que da origen al llamado registro único de ahorradores, requisito indispensable, para tener acceso al módulo de demanda del subsidio.

La oferta de vivienda de interés social le corresponde, desde la expedición de la Ley 03 de 1991, a las organizaciones populares de vivienda, las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas que fomenten y diseñen planes y programas de vivienda social, a diferencia de la normatividad anterior a 1991, donde la oferta era componente exclusivo del sector estatal, a través de sus entidades gubernamentales como el ICT y el BCH, especialmente; hoy, asumido por el Banco Granahorrar y esporádicamente por el Banco Agrario.

El mecanismo del ahorro programado que contempla el Decreto 975 de 2004, en opinión de varios analistas, tiene dos propósitos definidos; el primero es el de contribuir a canalizar recursos frescos para ayudar en algo la crisis del sistema financiero, dado por la baja captación de depósitos, situación propia de una etapa de recesión económica por las que atraviesa el país y por los problemas de quiebra de algunos establecimientos crediticios, especialmente del sector oficial y de las entidades del sector cooperativo.

La segunda, es tratar de involucrar a la banca comercial con un mayor compromiso en cuanto a la financiación de vivienda social, especialmente para aquellas soluciones de tipo 1 a 3 en ciudades afectadas con un alto índice de desempleo y de mayor concentración de población, tales como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Esta situación es fácil de confirmar al analizar la distribución de los subsidios asignados, donde el mayor porcentaje de los mismos se distribuirá en estos centros poblacionales, según lo estipulado en el Artículo 12 del Capítulo Único del Decreto 975 de 2004 “Criterios de Distribución de Recursos” .

El Gobierno crea FINDETER, con el fin de tener una entidad especializada en la declaratoria de elegibilidad de los proyectos de vivienda de interés social sin tener en cuenta la necesidad o de crédito para su ejecución, siendo éste un requisito que de no ser cumplido, el subsidio no será asignado. Actualmente, mediante Decreto 1526 de 2005, la elegibilidad será otorgada por las Cajas de Compensación de la región; en este mismo Decreto se contempla que para Municipios Categoría Dos, entre los cuales se encuentra San Juan de Pasto, la elegibilidad se determinará con la asimilación de la Licencia de Construcción aprobada y vigente del proyecto presentado, sea bajo la modalidad de individual o colectivo. Ahora bien, en cuanto a la financiación de vivienda social para los entes territoriales, el Decreto 975 de 2004, no introduce ningún aporte distinto a los consagrados en la normatividad anterior, especialmente los señalados en el Decreto 824 de 1999. Es más, para los municipios, limita su accionar al no contemplar el Gobierno Central, dentro del texto del Decreto, la posibilidad de invertir recursos del subsidio en programas de mejoramiento de vivienda y entorno urbano, tal como lo establece la Ley 03 en el capítulo II, artículo 5.

Quizá esta determinación obedezca a la intención del gobierno de desligar de los recursos del subsidio, la posibilidad de parte de las administraciones municipales, de retomar un margen de dichos recursos, para la inversión en obras

complementarias a los programas de construcción, actitud prohibida por la normatividad vigente, ya que tales obras deben ser financiadas por los municipios y distritos con recursos que por ley les son inherentes a los entes territoriales para adelantar tales gastos en infraestructura.

El numeral 10 del Artículo 2 del Decreto 975 de 2004, establece que los entes territoriales participaran en el programa de subsidios a la demanda, de conformidad con las reglas y modalidades que establezca el Gobierno Nacional, aportando recursos complementarios para facilitar el acceso a una solución habitacional para las familias de más bajos ingresos.

La Resolución 966 de 2004 emitida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, estipula que para el financiamiento de vivienda, el proponente del proyecto debe acreditar financiación, bien sea con recursos propios, con préstamos de establecimientos de crédito vigilados por la Superbancaria, con el producto de titulaciones inmobiliarias realizadas conforme a la normatividad vigente, determinando así el cierre financiero del valor de la vivienda tipo 1 donde aplicará el subsidio familiar de vivienda.

El Decreto 975 de 2004, asumiendo lo contemplado por el Decreto 824 de 1999. Limita el campo de la política de vivienda únicamente a la construcción de vivienda nueva en sitio propio o adquisición de vivienda nueva según oferta del mercado y está dirigida a los constructores particulares y a los estratos de población que tengan capacidad de ahorro, restringiendo la actividad de las asociaciones de vivienda y de los fondos municipales de vivienda urbana a programas de autoconstrucción. De esta manera, las demás acciones conducentes a obtener soluciones de vivienda social, quedan de plano descartadas con la expedición del Decreto 975 de 2004.

Este Decreto señala claramente que existe la modalidad de postulaciones colectivas, la ejecución de programas de vivienda de interés social a través de los Fondos de Vivienda, Municipales, Distritales o Departamentales en asocio con las Organizaciones Populares de Vivienda legalmente constituidas.

La misma norma contempla, en el caso de las postulaciones colectivas, que el ahorro programado del 10%, sobre el valor de la solución de vivienda a construir, podrá establecerse con base en el valor del terreno sobre el cual se plantea el desarrollo del programa de vivienda, siempre y cuando se acredite la propiedad sobre el mismo por parte de la Asociación de Vivienda con representación legal acreditada. Porcentaje que se incrementa hasta un 20% si el terreno presenta obras complementarias de urbanismo.

Sobre la acreditación de crédito, señala que no tendrán que acreditar el requisito del ahorro previo los interesados en ser beneficiarios de un subsidio de vivienda, que dispongan de financiación total de la solución de vivienda con otras fuentes de

subsidio. En este punto, la participación de las entidades territoriales según la norma, es de suma importancia toda vez que se contempla la reactivación de empleo, por la utilización de mano de obra no calificada, al acudir a los mismos beneficiarios del proyecto, aportes de recursos propios por parte de éstos y de los entes territoriales bajo la modalidad de subsidios complementarios en dinero o en especie.

Sobre éste acápite de la política de vivienda del actual gobierno es preciso mencionar lo que al respecto contempla la Ley 182 de 2003, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para el Periodo 2003-2007. Manifiesta la Ley que la política de vivienda de interés social continuará basada en la orientación de los subsidios a la demanda, dirigidos a la compra de vivienda nueva y para lotes con unidad mínima desarrollable.

Señala además que, con el objetivo de concentrar los recursos disponibles para el subsidio, se dará preferencia a soluciones de costo mínimo con un esquema progresivo de subsidios, reviviendo el sistema de ahorro programado; recursos que en su mayor parte provendrán del presupuesto nacional, las rentas parafiscales administradas por las Cajas de Compensación y siendo complementados con aportes municipales.

El subprograma de doble subsidio, esta dirigido a la población con ingresos menores de 2 SMLM, programa que requiere la concurrencia de los Municipios y la Nación, para la entrega de subsidios nacionales y municipales, pudiendo ser entregado éste último, por entidades privadas o comunitarias. El aporte del subsidio nacional es de 21 SMLM y el municipal o sector privado debe tener correspondencia con el precio final de la solución de vivienda.

Este subprograma busca fortalecer el proceso de descentralización, reconociendo que la solución del problema habitacional es una función del municipio, así como crear la posibilidad real de las familias de menores ingresos para acceder a una solución habitacional. La elegibilidad de la oferta, por parte del estado dará prioridad a la vivienda de más bajo costo.

El subprograma de equidad social esta destinado para los hogares con ingresos entre 2 y 4 SMLM, buscando de manera especial, potenciar la oferta de vivienda por parte del sector privado, para el rango de ingresos entre 2 y 3 SMLM, ya que según el Gobierno, es allí donde se concentra el mayor déficit habitacional del país.

El subsidio nacional para éste subprograma será entre 20 y 25 SMLM y se tratará según la norma, de impulsar su desarrollo a través de alianzas estratégicas con entidades públicas y privadas que posean terrenos para desarrollar proyectos VIS y, a través de la ejecución de macroproyectos urbanos, con el fin de estimular el desarrollo de programas masivos de vivienda social.

Si bien este marco legal sirve de sustentación jurídica a los Acuerdos proferidos por la Junta Directiva del FONVIVIENDA, que facilitan la aplicabilidad de la nueva legislación en materia de política de vivienda de interés social, en el sector urbano de los municipios colombianos, este cuerpo directivo hasta la fecha no ha reglamentado totalmente las participaciones de los municipios en el nuevo esquema de política de vivienda.

3. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Estrado nos afirma que:

La legislación estatal en materia de financiación de vivienda social se inicia en nuestro país con la puesta en marcha por parte de los gobiernos de una política de intervención en la economía en los albores del siglo XX, como resultado de la influencia de las tendencias de la teoría económica, que en el contexto mundial, ante la falta de respuestas positivas de las doctrinas del liberalismo económico para superar la crisis de 1930, abogaban por un mayor dinamismo del Estado en la solución de los problemas económico- sociales⁴³.

Había necesidad de introducir una serie de normas que les permitieran a los gobiernos, calmar la serie de conflictos sociales que estaban surgiendo, a consecuencia de los problemas suscitados por la serie de acontecimientos políticos y militares que sucedieron en el ámbito mundial a principios de siglo.

Como dice Giraldo César: “El caos económico agravaba el problema social. El desempleo había aumentado en forma alarmante como consecuencia de la parálisis de las obras públicas causada por la falta de crédito externo y de la migración hacia los centros urbanos de grandes contingentes de campesinos que huían de la violencia”⁴⁴.

“Además, como resultado de los procesos de modernización de la estructura económica del país, generados por la dinámica del desarrollo de la industrialización y los cambios en la estructura de producción agraria, se genera un rápido proceso de "proletarización y urbanización" de las clases sociales campesinas, con la consecuente transformación y crecimiento de los centros urbanos del país”⁴⁵

La acción estatal en cuanto a la expedición de normas y al suministro de recursos para la vivienda obrera o social, tiene dos etapas marcadamente diferenciadas.

⁴³ ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Comentarios en clase de Derecho Económico, Op.cit., p. 23.

⁴⁴ GIRALDO GIRALDO, César. Estado y Hacienda Pública en Colombia, Op.cit., p. 77.

⁴⁵ Ibid., p. 78.

En la primera de ellas, que va desde 1918, hasta el año de 1991, la acción del gobierno central en el suministro de recursos y en la oferta de vivienda, es monopólica, siendo el sector privado relegado en la legislación, a realizar inversiones forzosas, (Decretos: 2165/72, 2699/76, 2449/85, 163/90), para oxigenar con recursos, a los entes estatales que suministran la vivienda popular.

En la segunda etapa, la acción del Estado cambia radicalmente, y retoma su importancia en el suministro y financiación de vivienda social, el mercado. El gobierno orienta su política a la focalización del subsidio a la demanda, para permitir a los grupos familiares de menores recursos, acceder a lo inalcanzable, obtener vivienda digna.

Las principales normas que en materia de financiamiento de vivienda social se han expedido en la legislación colombiana y que permanecen aún vigentes para su aplicación por los entes departamentales y municipales, son las siguientes:

3.1 PRIMERA ETAPA

- **Ley 46 de 1918.** Considerada como la primera norma legal que determinó la disposición de recursos estatales para la construcción de viviendas "higiénicas para la clase proletaria". Señala con precisión el papel de los municipios en materia de provisión de recursos financieros para la construcción de vivienda social. Expresa la norma en su artículo 7, que, es obligación de los municipios que tengan más de quince mil habitantes, destinar el dos por ciento (2%) del producto de sus impuestos, contribuciones y rentas, a la construcción de viviendas higiénicas para la clase proletaria.

López Garavito: "Paradójicamente este afán de construir vivienda higiénica se debió a la propagación de las epidemias de lepra que asolaron el territorio nacional a comienzos de siglo, encontrándose entre las causas de esta enfermedad, la falta de espacios adecuados y limpios para habitar"⁴⁶.

- **Ley 61 de 1936.** Robledo afirma que:

La expedición de esta Ley, reforma el artículo 7° de la Ley 46 de 1918, al establecer en su artículo 1°, que es obligación de los municipios, que tengan un presupuesto de veinticinco mil a cincuenta mil pesos anuales, destinar el tres por ciento, para la construcción de viviendas adecuadas para los trabajadores, las cuales deben llenar las condiciones que determine el Departamento Nacional de Higiene. Si el valor del respectivo presupuesto está entre los cincuenta mil y cien mil pesos

⁴⁶ LOPEZ GARAVITO, Op.cit., p. 216.

anuales, el porcentaje será de 4%; y del 5%, en municipios cuyo presupuesto supere los cien mil pesos anuales⁴⁷.

La norma en comento establece dar prioridad a la construcción de vivienda colectiva en lugares centrales y considera para los efectos de ley, la igualdad entre obreros y empleados.

La Ley de Reforma Urbana, expedida 53 años después, expresa en el artículo 123, que para los efectos de lo consignado en el artículo 1° de la Ley 61 de 1936, se entiende por construcción de viviendas adecuadas para los trabajadores, no solo la construcción física de las mismas, sino también la dotación de los servicios públicos, vías, zonas recreativas, y demás servicios complementarios mínimos para asegurar la calidad de vida de sus habitantes.

Es lo que, posteriormente, el Decreto Ley 706 de 1995, denominó en su artículo 19, como programa de mejoramiento de vivienda y entorno programa y norma que fueron derogados por la administración Pastrana con la expedición del Decreto Ley 824 de 1999, al aplicar el subsidio de vivienda solo para programas de construcción de vivienda nueva.

El artículo 2° de la Ley 61 de 1936, subrogado por el artículo 10 de la Ley 29 de 1945, establece, desde ese tiempo, la figura del patrimonio de familia inembargable para las casas o viviendas adquiridas en los términos señalados por la ley 46 de 1918, misma figura jurídica que readecuó el actual gobierno en el Decreto 975 de 2004, sobre financiación de vivienda con subsidio nacional.

Además, el artículo 4° de la Ley 29 del 36 establece la obligación por parte de los gobernadores de no aprobar el presupuesto municipal que no cumpla con lo establecido en la Ley 46 de 1918.

Pero la norma, en su afán de proteger esta disponibilidad de financiamiento de la vivienda obrera, señala en su artículo 5° que los Concejos Municipales no pueden contracreditar las partidas de los presupuestos, destinadas para edificaciones obreras. Y establece la obligación de los tesoreros municipales de hacer la reserva efectiva de los fondos presupuestales, y en el presupuesto de la siguiente vigencia debe figurar la partida no gastada y la correspondiente al año siguiente de ejecución presupuestaria, incurriendo en pena respectiva el funcionario, de la glosa correspondiente, en el análisis de cuentas por parte de la Contraloría Departamental.

⁴⁷ ROBLEDO, Jorge Enrique. El Drama de la Vivienda en Colombia. Bogotá : El Ancora editores, 1998. p. 133

- **Ley 170 de 1936.** Establece, esta disposición gubernamental, que los municipios podrían tornar, en todo o en parte, los fondos a que hacía referencia la Ley 61 del mismo año para aplicarlos a la adquisición, a título gratuito, de casas y granjas familiares para sus obreros y empleados. La misma ley autorizó a los municipios para otorgar a sus empleados y obreros un subsidio hasta del 25% del valor de la casa o granja familiar que fuera a adquirir. El municipio podría disponer hasta de un 60% de sus fondos destinados a vivienda para auxiliar a sus trabajadores en esta forma.

- **Ley 23 de 1940.** Prohíbe, en el artículo 1°, de manera expresa, a los Concejos de los municipios para hacer traslados de las partidas que deben apropiar, o que estén apropiadas en sus presupuestos, para las construcciones de que trata la Ley 61 de 1936. (Art. 1°).

En su artículo 3°, la norma señala que el tanto por ciento de que trata el artículo 1° de la Ley 61 de 1936 se debe tomar sobre el producto líquido de las rentas ordinarias municipales en cada año.

- **Ley 41 de 1948.** El problema de la provisión de tierras para la construcción de vivienda popular fue solucionado mediante la expedición de la Ley 41 de 1948, la cual autoriza a los municipios para disponer de los terrenos ejidales para destinarlos a la construcción de viviendas para la clase obrera, en sus artículos 4, 9, y 10.

- **Ley 27 de 1949.** Esta norma es otro instrumento financiero de los municipios, dispuesto por el legislador, para la construcción de vivienda obrera, ya que en su artículo 171, el cual modificó el artículo 3° de la Ley 14 de 1944, señala que el producto del impuesto de parques y arborización creado por la citada norma se aplicará por los municipios que hagan uso de ella, en un 50% para destinarlo a la construcción y embellecimiento de parques, calles, avenidas y de más vías públicas, y el restante 50% para el desarrollo e incremento de la vivienda popular.

- Por su parte, la **Ley 130 de 1985** actualizó las normas que sobre vivienda obrera en los municipios, se habían establecido desde la promulgación de la Ley 61 de 1936 y del Decreto 1465 de 1953, autorizando a las administraciones municipales a destinar las apropiaciones originadas en dichas disposiciones para realizar programas conjuntos con el ICT.

- **Ley 09 de 1989.** El primer ciclo sobre las disposiciones legales de financiación de vivienda popular, que se inició a comienzos del presente siglo, se cierra, en nuestro criterio, con la expedición de la Ley 09 de 1989 sobre Reforma Urbana.

El Estado colombiano, después de 25 años de discusiones sobre la problemática de la vivienda popular y el desarrollo urbano, aprobó una ley sobre planes de

desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, conocida como Ley de Reforma Urbana.

Según Giraldo Isaza:

La Ley urbana es en sentido estricto, un importante complemento de la Reforma municipal: profundiza la acción descentralista y dota de mayor autonomía a los municipios para que manejen más decididamente sus asentamientos y sus recursos. Esta es, en efecto, una ley eminentemente descentralista en la cual se consagran importantes herramientas a favor de los municipios para que puedan ordenar su desarrollo urbano⁴⁸.

Esta ley contempla los mecanismos de la negociación voluntaria y de expropiación para la adquisición de terrenos por parte del Estado, para destinarlos a la solución de problemas urgentes de los asentamientos urbanos de interés social.

En la Ley se incluyeron algunos mecanismos de financiación, pero que son aplicables para los municipios mayores de cien mil habitantes. Entre esos mecanismos insertos en el texto de la Ley están: los pagares, los bonos de reforma urbana y el impuesto de estratificación socioeconómica (Art. 112).

Pero en materia de financiación para los entes territoriales, de menor categoría, la Ley 09 de 1989 es escasa en esta materia, ya que dentro de su extenso articulado, solamente dos numerales establecen mecanismos para el apalancamiento económico de proyectos de vivienda de interés social, aunque no de manera amplia y sí supeditada a otras instancias gubernamentales.

Así por ejemplo, en el artículo 49, se establece que para favorecer la vivienda de interés social, las Asambleas Departamentales, los Consejos Intendenciales y el del Distrito Especial de Bogotá, podrán graduar las tarifas del impuesto de registro y anotación.

En el caso de Nariño, no ha sido posible verificar si la Asamblea Departamental ha favorecido mediante alguna ordenanza, el desarrollo de esta facultad otorgada por el legislador, toda vez que en los archivos consultados no se encontró documento o acto administrativo que así lo demuestre.

De otra parte el párrafo único del artículo 98, instituye que la cesión del impuesto del IVA al cemento, de acuerdo a lo establecido en el procedimiento de la Ley 12 de 1986, se destinará a inversión por parte de los municipios en la

⁴⁸ GIRALDO ISAZA, Fabio. Reforma Urbana y Cambio Social en Desarrollo Social. Bogotá : Camacol 1999, p. 279.

ampliación y mejoramiento de redes de servicios de acueductos y alcantarillados, sin precisar la norma, si las obras serán en barrios de vivienda social, aunque se presume como tal.

Es de anotar que en este documento se define el término de vivienda de interés social, por primera ocasión, reemplazando la denominación anterior de vivienda obrera, aunque sujetando el concepto a valores de la solución habitacional expresados en salarios mínimos.

Definición problemática al no contemplar aspectos de fondo, sino que se enmarca dentro del contexto general de la ley, considerada como un catálogo de normas, establecidas para tratar de controlar y orientar adecuadamente el desarrollo urbano de las ciudades.

Obliga la norma a insertar los programas de vivienda social en sitios aptos para urbanización, en los cuales se minimice el costo de la provisión de servicios públicos y de obras de infraestructura básica, y obliga a los entes territoriales y a las entidades públicas de todo orden a adelantar planes y programas de vivienda sujetos a las normas previstas en los planes de desarrollo.

Los Decretos 2391 y 3042 de 1989, reglamentarios de la Ley 09 de 1989, sentaron las bases, para el paulatino desmonte de la acción directa del Estado en la provisión de la oferta de vivienda, monopolizada, hasta entonces por el ICT, el BCH y el FNA, con la incorporación de las Organizaciones Populares de Vivienda o Asociaciones de Vivienda de autogestión comunitaria a la construcción de soluciones habitacionales por procesos de autoconstrucción, cimiento de la actual participación de las llamadas ONG'S y de los Fondos de Vivienda Municipales, en la oferta de vivienda de interés social, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 824 de 1999 modificado por el Decreto 975 de 2004.

3.2 SEGUNDA ETAPA

- **Ley 03 de 1991.** Con la expedición de la Ley 03 de 1991, se inicia el segundo ciclo en la financiación de la vivienda de interés social, con marcadas diferencias respecto a la etapa anterior.

En primer término el papel de Estado en la construcción y financiación de vivienda cambia de manera radical. La acción estatal se "focaliza" a la adjudicación de un subsidio a la demanda de vivienda y desaparece la acción constructora del ICT, reemplazado por el INURBE, entidad encargada de la coordinación del sistema nacional de vivienda y administración de los recursos del subsidio. Actualmente, esta labor está siendo desarrollada por FONVIVIENDA.

En segundo lugar, adquiere, nuevamente, preponderancia la acción de los entes territoriales, especialmente los municipios para garantizar el suministro y financiación complementaria de la vivienda social.

Y en tercer término, se asigna al mercado el papel principal en la oferta de vivienda social, especialmente de aquella solución de mayor valor comercial, de tal manera que los grupos familiares pertenecientes a estratos sociales con ingresos superiores a dos salarios mínimos pero inferiores a cuatro salarios mínimos, puedan acceder a una solución de vivienda subsidiable a través del mecanismo de mercado.

Giraldo Isaza afirma que:

En cuanto a la financiación de vivienda social, la nueva etapa retoma el papel de los municipios, relegados antaño por la acción benefactora del Estado, en el uso de los recursos que desde principios de siglo le habían sido asignados a través de diferentes normas, poco puestas al servicio de programas habitacionales sociales, por la monopolización que al efecto ejercían sobre el denominado subsidio a la oferta, los créditos a largo plazo y baja financiación de la Banca privada o pública⁴⁹.

Se concentra la acción estatal en el otorgamiento de dineros para los grupos más vulnerables de la sociedad, para que de alguna forma puedan participar en la oferta de vivienda que les ofrece el mercado. Para aquellos sectores sociales, que aún con la ayuda gubernamental, no pueden acceder al mercado habitacional, la ayuda nacional se debe complementar con los recursos territoriales destinados a la financiación y construcción de la anteriormente denominada vivienda obrera.

Precisamente una de las funciones del INURBE hoy en liquidación, cuyas funciones han sido asumidas por el nuevo ente rector de la política de vivienda, FONVIVIENDA, es la de otorgar apoyo técnico a los municipios o a sus fondos de vivienda de interés social; a las Organizaciones Populares de Vivienda (OPVs), a través de intermediarios financieros o con garantías bancarias, para el desarrollo de soluciones de vivienda de interés social.

Ahora bien, con respecto a la acción de los municipios, en materia de financiación de vivienda de interés social, en el Capítulo V de la Ley 03 de 1991, el artículo 17, les otorga facultades para que puedan crear los Fondos de Vivienda de Interés Social, que son los entes administrativos municipales encargados de ejecutar la política de vivienda del gobierno central y de canalizar los recursos financieros de

⁴⁹ GIRALDO ISAZA, Fabio. Política del Sector de la Construcción y Vivienda. Módulo de Intervención del Estado en la Economía. Bogotá, 2004, p. 42 Trabajo de grado (Especialista en Derecho Económico). Universidad Externado de Colombia.

los subsidios y de las demás apropiaciones que por ley deben focalizarse hacia el sector de la construcción de vivienda.

Señala el artículo 17, que a partir de la vigencia de la Ley, los municipios, los distritos especiales, las áreas metropolitanas y la Intendencia de San Andrés y Providencia podrán crear un “Fondo Municipal de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana” para la Administración de las apropiaciones previstas en la Ley 61 de 1936 y demás disposiciones concordantes, y de los bienes y recursos de que trata el artículo 21 de la presente Ley.

Entre las funciones que la Ley 03 de 1991 les asigna a los Fondos de Vivienda Municipales está, entre otras, la de canalizar recursos provenientes del subsidio familiar de vivienda para aquellos programas adelantados con participación del municipio; desarrollar programas de vivienda, directamente, o en asocio con otras entidades autorizadas.

Además, al ser una de las funciones de los Fondos de Vivienda la de ejercer como Banco de Tierras Municipal, puede adquirir por enajenación voluntaria o por expropiación bienes inmuebles necesarios para la ejecución de programas de vivienda social, de mejoramiento, reubicación, rehabilitación de inquilinatos, entre otras funciones.

Para llevar a cabo estas tareas, cuentan los Fondos, entre otros con los siguientes recursos, vigentes, que les señala expresamente la norma en comento:

- ✍ Al menos, el 5% de los ingresos corrientes municipales, de acuerdo a la ley 61 de 1936, entendida la cesión del IVA como ingreso corriente municipal.
- ✍ El producto de las multas previsto en el artículo 66 de la ley 09 de 1989, sustituido por el artículo 104 de la ley 388 de 1997, el cual asigna el producido de dichas multas a la financiación de programas de reubicación.
- ✍ Los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.
- ✍ Los bienes vacantes y terrenos ejidales que se encuentren en su jurisdicción y que estén ubicados en las zonas previstas para vivienda de interés social en los Planes de Desarrollo.

Además de lo anterior, las normas complementarias de la ley 03 de 1991, establecen los siguientes mecanismos para la financiación de la vivienda de interés social por parte de los municipios:

- ✍ El 10% del impuesto Predial Unificado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 44 de 1990, que expresa lo siguiente; Destinación del Impuesto. Del total del impuesto predial unificado, deberá destinarse por lo menos

un 10%, para un fondo de habilitación de vivienda del estrato bajo de la población, que carezca de servicios de acueducto y alcantarillado u otros servicios esenciales y para la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social.

✍ El 10% de los recursos adicionales que les sean transferidos por concepto del IVA, según lo establecido en el artículo 70 de la ley 49 de 1990. Los municipios destinarán un 10%, de los recursos adicionales que les sean transferidos a partir de 1991 por concepto del impuesto sobre las ventas, para el programa de vivienda social administrados por los propios municipios (...) Para calcular el porcentaje de los recursos que se destinarán a este programa, el diez por ciento de los nuevos recursos equivale a un uno por ciento del total de las transferencias del impuesto sobre las ventas, con este porcentaje se harán las apropiaciones correspondientes.

✍ Destinación del impuesto sobre las ventas al cemento a partir del año 1995, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 72, de la ley 49 de 1990. A partir de 1995 y por el lapso de cinco años, estos recursos se destinarán en su totalidad a los municipios y se distribuirán conforme a lo señalado en la Ley 12 de 1986. A partir del año 2000 se asignarán a la Nación y a las entidades territoriales, conforme a la misma Ley.

✍ El producto de la participación en la generación de plusvalía, artículo 73 de la ley 388 de 1997. El artículo 85 de la misma Ley, señala sobre la destinación de los recursos provenientes de la participación en la plusvalía, a favor de los municipios, en el numeral 1°, que los mismos se invertirán en la compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.

✍ El producto de las sanciones urbanísticas previsto en el artículo 104 de la ley 388 de 1997 que reza el párrafo 2°, que el producto de las multas por las diferentes sanciones urbanísticas ingresará al tesoro municipal, distrital y se destinarán a la financiación de programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo, si los hubiera.

Aparte de los anteriores recursos a utilizar, se contemplan otros mecanismos de financiación, tales como; la canalización de créditos de FONADE, FINDETER, los recursos de los Fondos de Cofinanciación. (Subsistema de Financiación Ley 03 de 1991), recursos destinados especialmente para la financiación y construcción de obras adicionales a la construcción física de las viviendas como son: la provisión de servicios de alcantarillado, energía, desecho de aguas residuales, acueductos, obras de ornato y creación de centros comunales, espacios públicos de salud, recreación y convivencia ciudadana.

Según el Ministerio de Desarrollo Económico:

Todo este conglomerado socio-urbanístico contempla el concepto de vivienda, haciéndose necesario entonces, distinguir los conceptos de casa y vivienda. Aquella, es solamente una parte de esta, hace referencia a la interioridad o espacio de uso generalmente privado, que satisface las necesidades de protección abrigo y descanso, entre otras. La vivienda, además de la casa, comprende la exterioridad o entorno próximo de uso público, que provee las bases para la adecuada satisfacción de tales necesidades⁵⁰.

La acción de los diferentes niveles del Estado, debe entonces, abarcar tanto la construcción de habitaciones, como del entorno urbano que las rodea, para cumplir con el mandato legal de la satisfacción de necesidades sociales para la población mas pobre del país.

- **Ley 546 de 1999.** Ley de Vivienda que dedica su Capítulo VI a la Vivienda de Interés Social, determinando beneficios tanto en el tema económico como en el de legalización, contemplando para la financiamiento de créditos VIS, bajos intereses en UVR estable y tarifas especiales de notariado y registro.

- Con base en esta nueva normatividad, el Gobierno Nacional expide el **Decreto 975 de 31 de Marzo de 2004**, por medio del cual reglamenta la normatividad sobre el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, acogiendo las definiciones de solución de vivienda, subsidio, aplicaciones y recursos tanto nacionales como de esfuerzo territorial.

EL Artículo 2 de la Ley 617 de 2000, determina la clasificación de los municipios y contempla los criterios de distribución de recursos nacionales por el sistema general de participaciones, teniendo en cuenta la distribución poblacional y el grado necesidades básicas insatisfechas, en este contexto, Pasto está recategorizado como Municipio Dos, por cuanto su población es igual o superior a quinientos mil habitantes.

El Decreto 975 de 2004 determina los rangos máximos de vivienda en salarios mínimos legales mensuales vigentes en poblaciones mayores de quinientos mil habitantes, para este año, así:

✍ Vivienda Tipo 1 Valor máximo	40 smlm	\$ 15.260.000
Población inferior a 500.000 habitantes		

⁵⁰ COLOMBIA. MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO, Op.cit., 344.

✍ Vivienda Tipo 1	50 smlm	\$ 19.075.000
Población igual o superior a 500.000 habitantes		
✍ Vivienda Tipo 2	70 smlm	\$ 26.705.000
✍ Vivienda Tipo 3	70 a 100 smlm	\$ 38.150.000
✍ Vivienda Tipo 4	100 a 135 smlm	\$ 51.502.000

Para la asignación del Subsidio Nacional de Vivienda, debe determinarse el 10% del valor de la vivienda en una cuenta de ahorro programado y contar con capacidad crediticia para solventar los recursos que faltan para el logro de la financiación total de la solución de vivienda.

La Administración Municipal, a través de INVIPASTO, ha destinado recursos del presupuesto para apalancar a las familias que postulan ante el Gobierno Nacional y las Cajas de Compensación Familiar, lo que disminuye la cuantía de los recursos que deben aportar los posibles beneficiarios bajo la modalidad de crédito.

EL valor del subsidio para este tipo de vivienda, asciende a las siguientes sumas:

Vivienda Tipo 1	Hasta 21 smlmv	\$ 8.011.500
Vivienda Tipo 2	Hasta 14 smlmv	\$ 5.335.000

Como se puede observar, el Decreto 975 de 2004, determina la reducción en el valor del subsidio nacional de vivienda y la categorización del tipo de construcción en que puede ser aplicado el mismo; además, exige para el desembolso de recursos de forma anticipada, la constitución de un encargo fiduciario para la administración de los mismos y la extensión de una póliza que ampare el 110% de valor de los recursos del subsidio de vivienda, cuyos costos deben ser asumidos por el beneficiario, situación que conlleva a mayores angustias a las familias, por cuanto son otros recursos independientes a los del subsidio que ellos deben aportar, con posterioridad a la asignación del mismo y diferentes a los de sus ingresos personales que destinan a la solución de vivienda o de los que por medio de crédito han adquirido para tal fin.

4. LOS MUNICIPIOS DE NARIÑO Y LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE FINANCIACIÓN DE VIVIENDA SOCIAL

En la solución de los problemas habitacionales de los núcleos poblacionales ubicados en su jurisdicción, a raíz de la promulgación de la Constitución de 1991, los entes municipales adquieren mayor responsabilidad para ejecutar programas de vivienda de interés social.

La Ley 60 de 1993, establece en su artículo 2°, numeral 4° relacionado con las competencias de los municipios, que en materia de vivienda, les corresponde, en forma complementaria a la Ley 3 de 1991, con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social, definida en la normatividad, de conformidad con los criterios de focalización reglamentados por el Gobierno Nacional, conforme al artículo 30 de la ley.

En el artículo 21, la citada norma establece la participación, por sectores sociales, de los recursos provenientes de los ingresos corrientes de la nación, y en el numeral 3°, en materia de vivienda, señala que dichos ingresos, se destinarán para otorgar subsidios a hogares con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos, para compra de vivienda, dotados con servicios, o para construir, o para participar en programas de vivienda de interés social, definida por la ley; suministrar o reparar vivienda y dotarías de servicios básicos. Y, el artículo 22, contempla las participaciones porcentuales por sectores, incluyendo al sector de la vivienda, como copartícipe, dentro del 20% de los recursos destinados a libre inversión.

Este tema ha sido retomado por la Ley 715 de 2001, pero bajo la consideración legal de determinar a discrecionalidad el monto de los recursos de libre inversión del sistema general de participaciones al sector vivienda; teniendo en cuenta que la destinación específica se encamina a educación y salud primordialmente. Es así, que los Municipios se han visto obligados a generar sus propios recursos, con el fin de suplir las necesidades en materia de vivienda e infraestructura básica.

La Ley 617 de 2000, el legislador estableció la categorización de los municipios de acuerdo con el número de habitantes atendidos y por atender, y de las necesidades básicas insatisfechas, para la asignación de los recursos fiscales de transferencias, siendo las menores categorías, las que corresponde a los niveles, cuarto, quinto y sexto.

El Departamento de Nariño, de acuerdo con su actual división administrativa, cuenta con 63 municipios, de los cuales, 52, son menores de treinta mil habitantes; es decir, se encuentran entre la tercera y sexta categorías establecidas

por la Ley 617 de 2000. El Municipio de San Juan de Pasto se encuentra catalogado como Municipio de Segunda.

Según el DANE: “Nariño es considerado uno de los departamentos con menor desarrollo en el contexto nacional. Su participación relativa en el Producto Interno Bruto del país es apenas cercano al 1.5%, que para algunos expertos se encuentra en franco deterioro, ya que desde 1985 y hasta la fecha, se presentan disminuciones anuales, en ese aporte, en promedio del 0.04%”⁵¹.

El peso del sector industrial dentro del producto interno regional ha ido disminuyendo desde 1994, presentando índices negativos del 2.7% en promedio, rescatándose en este sector el crecimiento de la pequeña industria, la cual aporta un 7% de la fuerza laboral del departamento. Según datos de proyección del DANE, para el año de 1997, la población del departamento se calculaba en 1 558.045 habitantes, de los cuales 682.463 corresponden a las cabeceras municipales y 875.582 al sector rural, lo que confirma la dependencia de la economía del departamento de este sector. Para este año, las estadísticas poblacionales no son ciertas, dada la masiva recepción de familias por el desplazamiento, por lo que se está a la espera de la realización del Censo que el Gobierno Nacional ha ordenado y de esta manera certificar el número de habitantes tanto del Departamento de Nariño, como del Municipio de Pasto.

Según el DANE:

Pese a que en los últimos años se observa una reducción relativa de la pobreza en la región, en la actualidad el 56.9% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas y el 33.33% está en situación de miseria, indicadores que superan al promedio nacional”.

La mayor parte del empleo en el Departamento se genera en el sector informal, con un 74%, seguido del sector oficial con el 17% y el sector privado con tan solo el 9%; de hecho, la región presenta uno de los mayores índices de desempleo y subempleo del país y altos índices de analfabetismo (19.3%), especialmente en la zona rural, que se ubica por encima del promedio nacional (12%). El desempleo en Nariño es uno de los más altos del país, y la ciudad de Pasto, su capital alcanza niveles del 19.2%, comparable con los índices de ciudades capitales como Cali y Medellín de mayor desarrollo industrial y comercial⁵².

⁵¹ DANE. Documento. San Juan de Pasto : DANE, 2004. p. 64.

⁵² Ibid., p. 66-69.

Según la Contraloría Departamental:

Con estos indicadores de pobreza, no es de extrañar que los ingresos municipales dependan, fundamentalmente, de las transferencias nacionales, de acuerdo a lo establecido en la Ley 715 de 2001 (antes Ley 60 de 1993), lo que permite afirmar, según la Contraloría Departamental en el año 2004, que los municipios del departamento no tiene vida propia en lo económico y financiero⁵³.

La Contraloría Municipal de Pasto, en su último informe del año 2004:

Ha determinado que el Municipio ha generado ingresos propios tributarios y no tributarios que le han permitido existir, ya que las transferencias realizadas por el nivel central han venido en franco descenso de asignación, situación vivida por todos los municipios del país. Esto, por cuanto el sistema general de participaciones, no sólo ha determinado la descentralización administrativa, sino de competencias, asignando mayores funciones que cumplir y menores recursos para estos⁵⁴.

Ahora bien, los municipios de Nariño, clasificados como de tercera categoría, no utilizan los instrumentos de financiación que les señala la ley para inversión social en vivienda urbana, porque no son capaces de solventar la economía requerida por los mismos. Es más, si bien es cierto que la mayoría de los municipios nariñenses, tienen su fuente principal de captación de recursos de las transferencias provenientes de los ingresos corrientes del orden nacional, ni siquiera estos recursos están siendo utilizados en el porcentaje mínimo exigido por Ley, para la financiación de vivienda de interés social.

Es importante anotar, que de los 63 municipios de Nariño, únicamente 10 de ellos, tienen Fondos de Vivienda en actividad, entre ellos Pasto, de acuerdo a lo señalado en la Ley 03 de 1991, en su artículo 17, según datos del INURBE: “En liquidación Seccional Nariño para el año 2003, de tal manera que no es posible canalizar los recursos que señala la norma para este tipo de inversión social”⁵⁵.

Esta situación hace suponer que la focalización de los recursos para financiación de vivienda en el 92%, de los municipios responde a cierta predisposición política de los mandatarios municipales, a través de las Secretarías de Planeación respectivas. Lo grave del problema es que la mayoría de los programas de

⁵³ CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL. Informe Contraloría Departamental. Colombia : Contraloría, 2004.

⁵⁴ CONTRALORIA MUNICIPAL. Informe Contraloría Municipal. San Juan de Pasto : Contraloría Municipal, 2004.

⁵⁵ INURBE. El estado de liquidación. San Juan de Pasto : INURBE Regional Nariño, 2003

gobierno para las alcaldías populares, rara vez contemplan al sector de la vivienda como factor principal de las plataformas políticas, dada la poca "vitrina" que por ejecuciones se pueden presentar al electorado al final del mandato, por la misma conformación rural de las estructuras poblacionales de los entes territoriales.

Es decir, la concentración poblacional en nuestros municipios nariñenses, se encuentra ubicada en el sector agrario de los territorios, donde la necesidad de vivienda se focaliza al mejoramiento de las soluciones habitacionales, concentrándose la acción constructora de vivienda nueva para reducir el déficit cuantitativo, en los cascos urbanos que tienen menor número de habitantes y por consiguiente menor caudal electoral.

Godoy afirma que:

Tal situación hace posible que los mandatarios regionales canalicen sus esfuerzos de gobierno hacia inversión en sectores que les permita mantener una buena imagen corporativa que asegure la permanencia de su fracción política en el poder, con un agravante: los mandatarios planean el gasto con una visión de muy corto plazo, para cumplir con sus electores en el periodo correspondiente, sin importarles la carga de deudas que dejan para la siguiente administración. De hecho cuando los recursos se acaban, no queda más opción que el endeudamiento para financiar obras⁵⁶.

De ahí, la proliferación, por ejemplo, en las veredas y corregimientos de nuestros municipios, de polideportivos y parques recreacionales, que ocupan grandes áreas de terreno, que son financiados con recursos de inversión social y que sirven como paliativo para mostrar las acciones y obras de los gobiernos de turno.

La situación, así planteada, nos permite afirmar que el motivo de la escasa oferta de programas de vivienda recibidos, para el otorgamiento de subsidios en la Región de Nariño, tiene su causa principal en la falta de gestión de las administraciones municipales, especialmente de aquellas que carecen de entidades que se ocupen de la vivienda social, como son los Fondos de Vivienda Municipal.

De hecho, la falta de conformación de estas entidades, en el resto de municipios del departamento, no permite a los entes territoriales focalizar los recursos existentes en el mercado financiero, público y privado, para la generación de programas de construcción y mejoramiento de vivienda social.

⁵⁶ GODOY, Oscar. En Duda Viabilidad Económica de los Departamentos. En : Diario La República, Bogotá: (16, Sep., 1998); p. 2C.

5. MECANISMOS DE FINANCIACION DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE PASTO

Para solucionar la problemática de vivienda en el Municipio de Pasto, mediante Acuerdo 14 de Noviembre 25 de 1986 del Honorable Concejo municipal se crea el FONDO DE VIVIENDA OBRERA Y POPULAR DE PASTO “FEVOP”, el cual entre otras funciones tenía la de recaudar fondos de las organizaciones populares de vivienda que se encontraban legalmente inscritas ante la Secretaría de Planeación Municipal. Mediante Acuerdo número 10 de Diciembre 9 de 1988 se declara a FEVOP como Establecimiento Público Municipal, cuyos objetivos eran: realizar programas de vivienda popular directa o conjuntamente con el Banco Central Hipotecario (BCH) y el Instituto de Crédito Territorial (ICT), antiguo INURBE; la instalación de servicios públicos en zonas asignadas para construcción de vivienda y establecer centros de acopio de materiales.

En 1991 con la promulgación de la nueva Constitución Política de Colombia y la expedición de la Ley 03 de 1991, Ley de Reforma Urbana, se crean legalmente los Fondos de Vivienda de Interés Social, integrado por entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.

Mediante Decreto 353 de Noviembre 1 de 1990 expedido por el Alcalde de Pasto, se transforma el FEVOP en el INSTITUTO MUNICIPAL DE LA REFORMA URBANA Y VIVIENDA DE PASTO “INVIPASTO”, como Establecimiento Público Descentralizado del Orden Municipal, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, cuyos objetivos principales son: Liderar, coordinar, concretar y orientar todas las acciones de los sectores público y privado que apunten a la solución de las necesidades de vivienda de las familias de escasos recursos económicos de Pasto y el área de influencia inmediata, utilizando los instrumentos establecidos por la Ley, principalmente los de la Ley 09 de 1989; captación de recursos financieros con destinación específica y exclusiva al otorgamiento de créditos para financiera soluciones de vivienda.

Mediante Decreto 676 de Diciembre 9 de 1991 expedido por el Alcalde de Pasto, se reforma a INVIPASTO cuyo objetivo es desarrollar las políticas de vivienda de interés social en el Municipio de Pasto, en los términos previstos en la Ley de Reforma Urbana y demás normas concordantes y complementarias y la promoción e impulso a las organizaciones populares de vivienda; además se le asigna las siguientes funciones principales: prestar asistencia técnica a Organizaciones de vivienda de interés social; canalizar recursos provenientes del Subsidio Familiar de Vivienda; Desarrollar planes de construcción, mejoramiento, reubicación y rehabilitación de vivienda; innovar, investigar y promover métodos de construcción; ejercer como el Banco Inmobiliario de Tierras, para acceder terrenos

con vocación VIS para el desarrollo del programas que disminuyan el déficit de este sector en el Municipio.

En Octubre 6 de 1994, mediante Decreto 743 expedido por el Alcalde de Pasto, se le otorgan funciones de control sobre las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades relacionadas con la urbanización, construcción, autoconstrucción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

La Resolución 089 de Junio 16 de 1995 expedida por el Director Ejecutivo de INVIPASTO, reglamenta la recepción anticipada de recursos con destino al desarrollo de planes y programas de vivienda adelantados por el sistema de autogestión, participación comunitaria o autoconstrucción.

Según Acuerdo número 023 de Noviembre 9 de 1995 de la Junta Directiva de INVIPASTO, se adopta la política de vivienda de Instituto y se crea el manual de administración de créditos y adjudicaciones y manual de autoconstrucción dirigida de INVIPASTO.

En Febrero 03 de 1997 se expide el Decreto 0047 por el Alcalde de Pasto, por medio del cual se reglamenta parcialmente el Decreto 676 de 1991, dándole facultades al Representante Legal de INVIPASTO para contratar empréstitos, recibir créditos tanto de entidades públicas como de privadas para el fomento de proyectos de vivienda de interés social a desarrollarse en el Municipio de Pasto, previa la autorización de la Junta Directiva del Instituto y de acuerdo a los lineamientos legales.

En Junio 11 de 1997 mediante Decreto 034, se adopta el reglamento interno de la Junta Directiva del INVIPASTO, el cual es el Órgano máximo de dirección de la entidad, cuyo objeto es velar por su adecuado funcionamiento, orientando y adoptando las políticas generales del Instituto, en coordinación con el Plan de Desarrollo Municipal, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 676 de 1991.

Mediante Acuerdos 03 de 2001 y 01 de 2004, La Junta Directiva autorizó al Director Ejecutivo para que asigne recursos del presupuesto del Instituto, como subsidio complementario a las familias beneficiadas con el Subsidio Familiar de Vivienda, en la actualidad el menor valor asignado a estas familias es de un millón de pesos. Para asignar mayores valores, el Instituto realiza un estudio socio económico con el fin de determinar la situación familiar y sus ingresos, para que según sus posibilidades, no tengan que recurrir a un crédito elevado ante la Banca.

Podemos concluir la historia legal de INVIPASTO con el Acuerdo de Junta Directiva 034 de Diciembre 30 de 1999, en el cual se refuerza la función de control a quienes ejercen la actividad de construcción en el Municipio, asignándosele al Instituto la función de inspección y vigilancia sobre las personas naturales y

jurídicas que desarrollen actividades relacionadas con la urbanización, construcción, autoconstrucción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, pudiéndose determinar que si no existe el registro tanto del constructor como del proyecto a desarrollarse, se podrá denunciar como urbanizador ilegal, según lo contemplado por el Artículo 358 del Código Penal. .

Por lo anterior, en el Municipio de Pasto, INVIPASTO, ha podido canalizar recursos de subsidios asignados a través del INURBE en su momento; en la actualidad de FONVIVIENDA, de las Cajas de Compensación Familiar, y recursos de créditos de la Banca tanto pública como privada, para apalancar macroproyectos de vivienda, como: ciudadela Aranda; Sol de Oriente; Nuevo Sol Bifamiliares; Villanueva; Proyectos habitacionales multifamiliares Niza, Altos de Chapalito, en sus diferentes etapas, Nueva Aranda Manzana G, entre otros, que inclusive le ha dado la posibilidad al municipio para participar en políticas nacionales de generación de empleo.

Se puede comprobar que la inversión del Estado, a través de FONVIVIENDA, y canalizados por INVIPASTO en materia de vivienda social, ha ido en aumento y supera por amplio margen, los recursos destinados por las administraciones municipales para tal efecto, recursos territoriales, que inclusive, globalmente considerados, han disminuido desde el año de 1994.

Se puede argumentar que la falta de inversión de los municipios en el sector de la vivienda se debe a la crisis financiera y fiscal de estos Entes Territoriales, argumentación poco válida para el Gobierno central, por cuanto se presume que son recursos provenientes de las transferencias de la nación, los cuales por ley, deben destinarse a combatir el déficit, tanto cualitativo como cuantitativo de vivienda, pero que en la realidad de nuestro municipio, estos recursos provienen exclusivamente del recaudo del impuesto predial que Pasto ha logrado incrementar año a año, por lo que se ha determinado una mayor aplicación de recursos al sector vivienda en las dos últimas administraciones, pero que como se observa, son de los recursos propios del Municipio.

Dado el escaso nivel de ingreso, que consecuentemente conlleva a la falta de capacidad de ahorro de los grupos familiares, en la mayoría de la población del Municipio de Pasto, con la ayuda del subsidio familiar de FONVIVIENDA, se puede acceder a la tenencia de una solución de vivienda sin necesidad de recurrir al crédito bancario, situación, que en la actual etapa coyuntural por la que atraviesa el sector financiero por la caída de la normatividad que sostenía al sistema UPAC, ahora UVR no representa un factor de estancamiento para la dinamización del proceso, en cuanto a este tipo de vivienda se refiere.

De otra parte, al permitir el Decreto Ley 824 de 1999, modificado por el Decreto 975 de 2004 la existencia de un doble subsidio, entendida tal permisividad en los aportes que pueden hacer las administraciones municipales en recursos, no

necesariamente de dinero para apalancar proyectos de vivienda social, el desarrollo de los programas se vería mayormente beneficiado, al contar los grupos familiares con la posibilidad de acceder a terrenos aptos para la construcción de vivienda, con buena disponibilidad de servicios y a menores costos de adquisición.

Por medio del Decreto 3745 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los Municipio pueden entregar en calidad de subsidio o crédito subsidiado en especie, lotes urbanizados para proyectos especiales de atención a población vulnerable de Pasto y Población en estado de desplazamiento forzoso, radicada en el Municipio de Pasto, anotando que es este municipio el mayor receptor de población de la región sur de Colombia, siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones: que se trate de planes de vivienda de interés social tipo 1 desarrollados en lotes de propiedad de entidades territoriales y/o de la Nación; que dichos planes de vivienda tengan asegurada la financiación total de obras de urbanismo; que estén conformados al menos por 200 unidades habitacionales.

Con base en este Decreto, el Municipio de Pasto celebró Convenio con la Diócesis de Pasto, y se generó un proyecto en estas condiciones, realizando un esfuerzo superior a los recursos que para el sector vivienda se han determinado, por lo que el Municipio de vio obligado a recurrir a recursos de infraestructura urbana para lograr cumplir con el requisito de que el predio cuente con todas las obras de infraestructura, entendiéndose éstas como: acueducto y alcantarillado externo y acometidas internas, vías de acceso y peatonales, andenes con el cumplimiento actual de trazado de ciclovía, redes de electrificación externas y acometidas internas, y posibles redes de telefonía; este proyecto debe ser presentado por el Municipio ante FINDETER para su calificación y viabilidad, con el fin de poder acceder a los subsidios del Gobierno Nacional; los costos de esta calificación también deben ser costeados por el Municipio oferente.

Una vez calificado el proyecto, la financiación de la vivienda está supeditada a la asignación de Subsidios en la Convocatoria de la Bolsa Única especial, la cual será en el año 2006, dando el tiempo necesario para que el lote a construir cuente con todos los requerimientos técnicos exigidos por el Ministerio, pero que igualmente exige recursos del Ente Territorial, dado que la vivienda tiene un costo de \$ 15.260.000.00 y el Subsidio de la Nación es por \$ 8.011.000.00, debiendo así, el Municipio apalancar con dineros a través de INVIPASTO, que para el año 2006 recibirá únicamente mil millones de pesos como presupuesto, asignar subsidios complementarios y los créditos necesarios para que la familia logre su objetivo, cual es la adquisición de una solución básica de vivienda, ya que éstas solo contarían con el ahorro programado exigido legalmente y que constituye solo el 10% del valor de la vivienda..

El Municipio a través de INVIPASTO, está autorizado mediante Resolución No. 1106 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para otorgar créditos subsidiados a los beneficiarios del subsidio nacional de vivienda, para que complementen el cierre financiero del valor total de la solución de vivienda; éstos son recursos que se devuelven al Municipio con un interés mínimo en el tiempo de financiación del mismo, que por manual de créditos tiene un tiempo máximo de 6 años para ser cancelado; la Junta Directiva para el año 2005, autorizó al Director Ejecutivo para que eleve a escritura pública la garantía de dichos recursos, mediante la constitución de hipoteca abierta de primer grado a favor de INVIPASTO, y de esta manera contar con seguridad jurídica de recuperación de los dineros entregados en calidad de préstamo.

La experiencia del personal de técnicos -Ingenieros y Arquitectos- de la Sección Técnica de INVIPASTO y de quienes ejercen las funciones de Control por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, les ha permitido argumentar que uno de los principales factores que inciden de manera significativa en los altos costos en que incurren las Organizaciones Populares de Vivienda (OPVs) como usuarios de vivienda para el desarrollo de sus proyectos de construcción, radica en la mala calidad y ubicación de los terrenos que éstas agremiaciones adquieren para llevar a cabo sus programas.

En Pasto, desde el punto de vista del suelo, su escasez y su demanda creciente han conducido al aumento de los costos, causando restricciones para cubrir las necesidades de vías, equipamientos y tierras para vivienda de interés social. El aumento hasta en tres veces en los últimos años, los costos del suelo en zonas de proyectos de viviendas de interés social, VIS, se convierte en una restricción del desarrollo urbano, situación que está siendo estudiada por el Comité del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pasto, el cual se encuentra en ejecución de estudios de planes parciales de expansión para acreditar terrenos con vocación VIS, los cuales una vez sean integrados al POT.

INVIPASTO en ejercicio de sus funciones de Banco de Tierras otorgadas por las Leyes 03 de 1991, hará uno de los mecanismos que otorga la Ley, -extinción de dominio, expropiación por vía administrativa-; igualmente, el Instituto ejercerá el derecho de preferencia para la adquisición de los terrenos incluidos en el POT, con el fin de desarrollar proyectos de vivienda de interés social, determinando un control legal sobre los valores de la tierra en dichas zonas; para lograr realizar esta actividad legal, el Banco de Tierras Pasto ha sido incluido en la Asociación de los Bancos Inmobiliarios de Tierras de la nación, diseccionados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para poder imponer unos únicos criterios de adquisición de predios con vocación VIS y financiación de esta clase de vivienda. Los Asesores Jurídicos de los Bancos de Tierras y/o Fondos de Vivienda que se pretenden asociar, nos encontramos elaborando un Proyecto para presentar ante el Congreso, con el fin de modificar la Ley 715 de 2001, para que dentro de los recursos de libre inversión que se transfieren a los Municipios, se

determine un porcentaje específico para el sector vivienda y de esta manera se capitalicen desde el Gobierno Central, con el fin de poder cumplir con el objeto social, cual es trabajar por la comunidad que acude a solicitar ayuda para vivienda.

En la actualidad las asociaciones de vivienda u Organizaciones Populares de Vivienda –OPVs-, las ONG'S y las mismas administraciones municipales, deben recurrir a terrenos alejados de los centros urbanos y de las cotas de servicios públicos, para ejecutar proyectos de vivienda, que por las circunstancias descritas conllevan altos costos operacionales en su desarrollo, en detrimento del escaso ingreso familiar de los beneficiarios de los proyectos VIS, costos que se han venido subvencionando con recursos del Municipio y paradójicamente, con otros que los grupos familiares que participan en proyectos de autoconstrucción de vivienda, tienen que aportar de sus propios ingresos, en la adecuación técnica del terreno, en detrimento de una mejor terminación de sus viviendas. Esta situación está siendo superada con el estudio del Comité del POT, la colaboración de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y el trabajo comprometido del Departamento de Infraestructura del Municipio.

De esta manera se desvirtúa tácitamente, la aplicación de la asignación de la ayuda estatal, la cual debe ser invertida, como lo ordena la Ley, en su totalidad, en la construcción de soluciones habitacionales y no en obras de infraestructura, cualquiera sea su especificación y su destinación en este sentido.

Fácilmente se pueden abaratar precios en este aspecto, para incrementar considerablemente el rendimiento de los recursos del subsidio y focalizarlos a una mayor inversión en materiales de las viviendas y así lograr un mejor nivel de terminación de las obras físicas de construcción de los programas VIS.

De otra parte, las administraciones municipales deben ser concientes que a través de programas de construcción de vivienda se puede solucionar, así sea de manera temporal, los problemas de desempleo que afectan a la totalidad de estas localidades, por cuanto se recurre a la utilización de la mano de obra no calificada.

Con el jalonamiento del empleo de mano de obra se reactivaría la demanda agregada y de hecho existiría una mayor participación de los municipios en las transferencias de recursos, por la vía de un mayor recaudo de los impuestos al consumo, de la que son tan amigos los gobiernos nacionales, de un tiempo hasta la fecha.

Esta perspectiva de inversión no debe desestimarse, si se tiene en la cuenta las actuales intenciones del gobierno Uribe de presentar un proyecto de ley en materia tributaria para ampliar la base impositiva de los impuestos al consumo, con el compromiso de rebajar la tasa impositiva, con el fin de solventar en algo el déficit fiscal de la nación.

Se debe aprovechar esta coyuntura antes que se de curso por parte del gobierno de un proyecto de Ley para facilitar una mayor movilidad de recursos fiscales, atados actualmente a las transferencias regionales, destinados a obtener un mayor acervo de ingresos en manos del poder central para solventar en mejor medida los crecientes requerimientos de gastos de la nación a través de los entes territoriales.

INVIPASTO en cumplimiento del Plan de Desarrollo de la actual Administración Municipal “Un Pasto mejor”, ha logrado la ejecución de los recursos asignados para el año 2005 en su integridad, al haber conseguido más de 600 subsidios de vivienda por parte del Gobierno Nacional, lo cual ha sido óbice para una especie de premio, al recibir una inyección de dineros del nivel central, del rubro presupuestal “Recursos del Balance”, para realizar una adición al presupuesto del Instituto, con el fin de cumplir con el logro del mayor número de soluciones que se hayan logrado en el Municipio de Pasto, tanto en el sector urbano como rural.

Con todo lo anterior, se puede observar que la aplicación de recursos provenientes de las Transferencias contempladas en la Ley 715 de 2001, no tienen destinación para el sector vivienda, y esto ha obligado a los Entes Territoriales a generar recursos propios, mediante la implantación de impuestos elevados y la eliminación de beneficios sobre éstos para las comunidades menos favorecidas, lo que ha restringido el desarrollo del sector vivienda en sus diferentes modalidades, adquisición de vivienda nueva, construcción de vivienda nueva o mejoramiento de vivienda propia; y, el cumplimiento de los objetivos que el Plan de Desarrollo del Presidente (Ley 182 de 2003) los cuales no van a ser de realidad y efectivos.

6. CONCLUSIONES

- ✍ La política de vivienda de interés social ha sido manejada de acuerdo con los criterios imperantes en el modelo económico nacional, basado éste, a su vez, en los parámetros impuestos por la teoría económica moderna en el ámbito mundial.
- ✍ En una primera etapa, que corresponde en el tiempo al auge y aplicación del modelo intervencionista de Estado, los recursos de inversión y la financiación de vivienda popular fueron aportados de manera exclusiva por el Estado, a través de entidades tales como el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario, especialmente.
- ✍ En esa época y a pesar de que la legislación otorgaba la prioridad y los recursos para inversión a los municipios, fueron escasas las ejecutorias de las entidades territoriales en materia de vivienda popular, precisamente por el papel predominante del estado benefactor en este campo.
- ✍ Le correspondió al ICT, ejecutar los programas de construcción y financiamiento de proyectos, con el amparo de los recursos estatales y con la ayuda del sector privado, canalizada a través de las inversiones obligatorias del sector financiero en recursos para el sector oficial de la construcción, encargado de ejecutar las políticas habitacionales de los gobiernos de turno.
- ✍ A partir de la implementación de políticas de descentralización administrativa, iniciadas desde comienzos de la década de los años setenta, la política estatal de inversión directa en vivienda, tanto en su construcción como en su financiación, comienza a desmontarse, disminuyendo los recursos del INSCREDIAL para la vivienda, y del BCH para los créditos populares.
- ✍ Impuesto el modelo de apertura económica y de reducción del tamaño del Estado, con el sofisma de reducir el déficit fiscal, las políticas centralistas del gobierno, desde 1991, se focalizan hacia la asignación de subsidios a la demanda, como una manera más directa de propiciar el acceso de los grupos más vulnerables de la población a los servicios de vivienda que ofrece el mercado, pero que por sus escasos recursos no le son factibles de alcanzar. Se inicia entonces, desde la década de los años noventa, la preponderancia del mercado para la asignación y redistribución de los recursos en materia de vivienda social y el gobierno nacional cede su paso a los entes municipales para que atiendan el sector de la construcción, denominada vivienda de interés social.

✍ Toda una serie de nuevos recursos jurídicos, se implementan y otros tantos son actualizados, para que los municipios asuman su papel de líderes de la inversión en este sector, con la coparticipación *estatal* de los subsidios familiares a la demanda.

✍ Quizá esta situación trae como consecuencia, variadas fuentes de financiación para el desarrollo urbano, pero las posibilidades de aplicación de los recursos por parte de los gobiernos locales, no es muy flexible, dado que la Ley 715, determinó las transferencias en mayor porcentaje de aplicación a educación y salud, dejando un mínimo para los recursos de libre destinación, entre los cuales se cuentan la inversión en infraestructura, saneamiento y agua potable, vivienda entre otros.

✍ A lo anterior habría que agregar que los recursos propios de que disponen los entes territoriales son escasos y no constituyen una alta fuente de inversión, debido a que se encuentran altamente comprometidos en gastos de funcionamiento, y los recursos que están codificados como de libre inversión, poseen asignaciones sectoriales fijas o específicas, que en lo que menos se invierten, es en vivienda. Pero los entes territoriales no han asumido el reto con propiedad, al contrario siguen pendientes del quehacer estatal para el desarrollo de programas habitacionales, sin presionar, a través de la demanda de proyectos, una mayor cantidad de recursos para el sector. En el caso particular de los municipios de Nariño, la situación se complica al examinar el panorama de recursos solicitados a través de proyectos de vivienda presentados por las administraciones municipales, que no alcanzan a ser el 20% de los entes territoriales existentes en el departamento.

✍ Las solicitudes para subsidio de proyectos de vivienda, no incluyen en su mayoría apropiaciones presupuéstales consignadas en normas jurídicas, vigentes, desde comienzos de siglo. De los ingresos corrientes transferidos a los entes territoriales no se invierte ni siquiera el mínimo porcentaje que exige la Ley. No se le asigna al sector de la construcción la importancia que realmente tiene dentro de los programas de inversión social, especialmente en los que a la disminución del déficit cuantitativo de vivienda se refiere.

✍ En muchos casos y ante la falta de gestión de los administradores de los municipios, se dejan de ocupar los recursos financieros que el mercado estatal tiene para la inversión social en vivienda, simplemente por que el desarrollo de las obras de construcción conlleva un período largo de tiempo que no permite "mostrar" realizaciones, sobre todo si se está ad portas de un nuevo periodo electoral.

✍ Está en mora, el ente rector de la política de vivienda nacional, de propiciar una reforma al artículo 17 de la Ley 03 de 1999, en el sentido de obligar a las administraciones territoriales a la creación de los fondos de vivienda municipales,

de tal manera que a través de ellos se coordine la política macroeconómica de la vivienda social.

✍ FONVIVIENDA debe asumir su papel de entidad directriz de la vivienda social en nuestro país de una manera integral y no solo parcial; debe por tanto hacer uso de los recursos que la Ley le ha señalado para trazar un derrotero que marque la política macroeconómica estatal, en materia de vivienda.

✍ La asistencia técnica debe ser total e involucrar aspectos de finanzas públicas. Recursos existen. El desconocimiento de las normas hace que los Entes territoriales estén abocados a recibir los recursos del gobierno central a través de las transferencias para poder actuar, sin tener en cuenta que si el modelo económico implementado resalta la acción municipal en materia de inversión social, corresponde a entidades como FONVIVIENDA, asumir el papel preponderante de servir de coordinador, de elemento catalizador de las demás instancias administrativas que tienen que ver con el desarrollo de la política nacional de vivienda.

✍ De esta manera, se lograría una mejor coordinación entre los niveles nacionales, departamentales y municipales, que permitirían operar en un marco público bajo principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, para mayor beneficio de todos.

✍ Pese a la larga lista de actos jurídicos que han permitido el buen funcionamiento de INVIPASTO, sus recursos no han sido suficientes para solventar la demanda de vivienda de interés social tanto a nivel urbano como rural del Municipio de Pasto, aunque entre los años 1997 a 2000, las estadísticas muestran que con recursos del Instituto se construyeron 945 viviendas, en zona urbana; en el año 2001 248 viviendas en zona urbana y 24 en zona rural; en el año 2002, 486 viviendas en zona urbana y 42 en zona rural; en el año 2003, 207 viviendas en zona urbana y 66 en zona rural; y, en el 2004, 350 en la zona urbana y 45 en la zona rural. Igualmente damos a conocer que se han realizado un número total de 706 mejoramientos de vivienda, tanto en zona urbana como rural.

✍ Debemos destacar que el Instituto, en aras del cumplimiento cabal de su objeto, ha conformado con constructoras particulares del municipio, Uniones Temporales que han permitido menguar en algo la escasa oferta de vivienda para estratos 1 y 2, sin embargo la carencia de terreno y los altos costos de los materiales de construcción permiten que la vivienda de interés social en nuestra región tenga un precio elevado, el que no ha sido posible ser cancelado por las familias que sus ingresos por lo general llegan hasta dos salarios mínimos.

✍ En la actualidad para acceder a un subsidio familiar de vivienda se han establecido requisitos como tener una cuenta de ahorro programado, permitiendo que las entidades bancarias trabajen el dinero de las familias de muy escasos

recursos y que con tantos esfuerzos han logrado ahorrar el supuesto 10% del valor total de la vivienda; igualmente y como requisito casi imposible de obtener, el certificado del Sisben con nivel 1 o 2, el cual desafortunadamente es mal concebido, ya que si se habita como arrendatario con las mínimas comodidades, como las de tener un equipo de sonido, televisor y muebles, el certificado es evaluado como nivel 3, sabiendo que no se cuenta con vivienda propia y que en la mayoría de los casos el grupo familiar sobrevive del rebusque, este nivel no permite que sean beneficiarios de subsidio de vivienda.

✍ Es de conocimiento general que cuando el grupo familiar es favorecido con el subsidio familiar de vivienda del gobierno nacional, este no alcanza para cancelar la totalidad de la vivienda, por lo cual hay que acudir a las entidades bancarias a solicitar un crédito, cerrándose las puertas totalmente, ya que por un lado exigen garantías como ingresos superiores a cuatro salarios mínimos y dos codeudores como mínimo.

✍ Pese a que el Gobierno Nacional ha implementado los microcréditos, éstos no se han reglamentado en su totalidad y si acuden las madres cabeza de hogar a las entidades bancarias, estas entidades niegan de plano el crédito solicitado argumentando que la Ley 861 de 2003 no permite el embargo del bien inmueble que se adquiera por parte de estos hogares, ya que no contarían con garantía.

✍ Presupuestalmente hablando, desde la creación del Instituto se ha contado con un mínimo monto de recursos, tanto así que, cuando fue creado el fondo de vivienda no se tenía los suficientes dineros para cancelar a la planta de personal. Con el transcurrir de los años y por la excelente Dirección de sus ejecutivos, el Instituto de Vivienda fue fortalecido financieramente, desarrollando sus objetivos a cabalidad, pero en los último tres años se han estancado los incrementos de los recursos transferidos del nivel central de los recursos que recauda el Municipio del impuesto predial unificado anual, con la consiguiente reducción en la asignación de créditos y subsidios por parte de la Administración Municipal a través del Instituto.

✍ Por el análisis histórico realizado, y por la legalidad existente es procedente y necesario ampliar el presupuesto del Instituto Municipal de la Reforma Urbana y Vivienda de Pasto "INVIPASTO", asignando por parte del Municipio no solo los recursos de impuesto sino que determine un porcentaje de las transferencias de libre inversión o propósito general que recibe del Gobierno Nacional, ya que la entidad fue creada para lograr un objetivo altruista, cual es el favorecer a las familias del municipio que carecen de vivienda y que cuentan con unos ingresos mínimos.

✍ Para el año 2005, el Gobierno Nacional, ha generado una Convocatoria especial denominada "Bolsa Única" en la cual solo se podrá acceder a los subsidios familiares de vivienda, a través del Municipio que cuente con el predio

totalmente urbanizado y haya calificado ante FINDETER el Proyecto de vivienda, lo que significa una carga económica mayor para los Entes Territoriales, por cuanto no solo debe cancelar los altos costos de calificación, apalancar a través del mínimo presupuesto asignado al Fondo de Vivienda, los recursos del nivel nacional, sino que deben aplicar parte del presupuesto de infraestructura para que las obras de urbanismo, llámense, acueducto y alcantarillado externo y acometidas internas, vías de acceso y peatonales, andenes con el cumplimiento actual de trazado de ciclovía, redes de electrificación externas y acometidas internas, y posibles redes de telefonía. Lo anterior, determina que el Ente Territorial favorecido con estos subsidios, debe poner mayores recursos que la Nación, que se limita a asignar por familia la suma de \$ 8.011.000.00, a sabiendas que el valor de la vivienda es de \$ 15.260.000.00.

BIBLIOGRAFÍA

ALVIAR RAMÍREZ, Oscar y ROJAS HURTADO, Fernando. Elementos de Finanzas en Colombia. Bogotá : Temis, 1989. 584 p.

ARIZMENDI POSADA, Ignacio. Presidentes de Colombia. Bogotá : Planeta, 1989. 329 p.

COLOMBIA. MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO. Ciudades y Ciudadanía. Santa fe de Bogotá : MIN DESARROLLO ECONOMICO, 1995. 356 p.

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL. Informe Contraloría Departamental. Ciudad : Contraloría, 2004

CONTRALORIA MUNICIPAL. Informe Contraloría Municipal. San Juan de Pasto : Contraloría Municipal, 2004.

DANE. Documento. San Juan de Pasto : DANE, 2004. 310 p.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Construcción del Modelo Neoliberal en Colombia 1970-2004 . Bogotá : Aurora, 2004. 220 p.

_____. Comentarios en clase de Derecho Económico. Bogotá, 2004, 115 p. Trabajo de grado (Especialista en Derecho Administrativo). Universidad.

FUNDASUPERIOR. Compilación de Normas. Ordenamiento Urbano, Desarrollo Territorial y Vivienda. En : DIPLOMADO GESTIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL Y REFORMA URBANA. (Agosto 1997). Bogotá : FUNDASUPERIOR, 1997. 70 p.

GAVIRIA TRUJILLO, César. Prólogo en una Apertura Hacia el Futuro. Balance de un Cuatrenio. Bogotá : Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Fonade, 1994. 320 p.

GIRALDO GIRALDO, César. Estado y Hacienda Pública en Colombia. Santa fe de Bogotá : Contraloría General de la República, 1990. 292 p.

_____. Constitución y Modelo Económico. Comentarios a la Ponencia en el Debate a la Constitución. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 2002. p.

GIRALDO ISAZA, Fabio. Reforma Urbana y Cambio Social en Desarrollo Social. Bogotá : Camacol 1999, 589 p.

_____. Política del Sector de la Construcción y Vivienda. Módulo de Intervención del Estado en la Economía. Bogotá, 2004, 120 p. Trabajo de grado (Especialista en Derecho Económico). Universidad Externado de Colombia.

GODOY, Oscar. En Duda Viabilidad Económica de los Departamentos. En : Diario La República, Bogotá: (16, Sep., 1998); p. 2C.

GONZALEZ, Jorge Iván. Política Fiscal en Colombia. Bogotá : Contraloría General de la República, 1994. 230 p.

HOMMES MONTENEGRO y RODA Una Apertura hacia el Futuro. Balance Económico 1990-1994. Bogotá : Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Fonade, 1994. 320 p.

INURBE. El estado de liquidación. San Juan de Pasto : INURBE Regional Nariño, 2003. 150 p.

_____. Estado, Ciudad y Vivienda. Bogotá : Ministerio de Desarrollo Económico, 1995. 382 p.

INVIPASTO. Compilación de normas 2005. San Juan de Pasto : INVIPASTO, 2005. p. 244 p.

LINARES, Alejandro. Los Fondos Sociales de Cofinanciación Instrumentos para la Descentralización. Santa Fe de Bogotá : Presidencia de la República. 1993. 312 p.

LOPEZ GARAVITO, Luís Fernando. Pensamiento Económico y Fiscal Colombiano. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 1998. 499 p.

OBANDO MONCAYO, Álvaro. Las Empresas Públicas en Colombia. Bogotá : Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1996. 299 p.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Documento COMPES 2729 de 1994. Bogotá : s.n., 1994.

RED DE SOLIDARIDAD para Población en Estado de Desplazamiento Forzoso. Bogotá : s.n., 2004.

ROBLEDO, Jorge Enrique. El Drama de la Vivienda en Colombia. Bogotá : El Ancora editores, 1998. 200 p.

SÁNCHEZ, Ricardo. Estado y Planeación en Colombia. Bogotá : La Rosa Roja, 1984. 206 p.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Documento DNP 2526 de 1992. Módulo Especialización Derecho Económico. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 1992. 60 p.

URIBE GARRÓS, Carlos. Panorama de la Economía Colombiana. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 1975 322 p.