

# Aplicabilidad de disposiciones del derecho urbano por parte de las curadurías urbanas, a partir de la naturaleza privada del espacio y la vivienda\*

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría\*<sup>□</sup>

**Resumen.** El texto es producto final de la investigación referenciada, donde se exponen algunos de los resultados obtenidos de las Curadurías Urbanas de Colombia frente a la categoría Espacio, su alcance desde su naturaleza privada, y la íntima relación que adquiere con la Vivienda; ésta última categoría emergente que es ampliada desde las disposiciones del ordenamiento jurídico nacional.

**Palabras clave:** aplicabilidad, curaduría urbana, espacio, espacio privado, vivienda.

**Abstract.** The text is end item of the referenced investigation, where some are exposed as opposed to Urban the results obtained of the Curadurías of Colombia the category Space, its reach from their deprived nature, and the intimate relation that it acquires with the House; this one last emergent category that is extended from the dispositions of the national legal ordering.

**Key words:** applicability, curaduría urbana, space, deprived space, house.

## Introducción

---

<sup>□</sup> Resultado final del proyecto “*Aplicabilidad de las disposiciones normativas del Derecho Urbano en Colombia 2000 - 2007*”, concluido en febrero de 2010, línea de investigación Derecho y Sociedad, Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Fundación Universitaria Luis Amigó, institución financiadora del proyecto. Está precedido de dos disertaciones publicadas en los artículos: “Derecho al Espacio Público: Un derecho de interés público. Aproximaciones y relación desde el derecho colombiano”, en: Revista *Nuevo Derecho*, No. 5, en.- jul., 2009; asimismo, el artículo “Descripción del territorio y el espacio como categorías urbanas del derecho colombiano a partir de la ley 9 de 1989”

<sup>□\*</sup> Abogado, U.de.M. Esp. en Docencia Investigativa Universitaria, Funlam. C.MSc. en Derecho U.de.M. Docente y líder del Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Funlam, categoría D-Colciencias. Miembro de la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales – ACIUR. Correo: jorge.vasquezsa@amigo.edu.com

**Recibido: septiembre 6 de 2010. Aprobado: 6 de diciembre de 2010**

La necesidad de hacer un nuevo aporte para determinar la aplicabilidad de las disposiciones normativas del Derecho Urbano en relación con el espacio y con el territorio en el País, durante el período abarcado en el proyecto, se articula con el desarrollo de los objetivos específicos, dirigidos a describir las variaciones que las categorías indagadas tienen en el Derecho Urbano, en particular, sobre este campo jurídico; igualmente, busca identificar las fuentes de problematización abarcadas por el poder administrativo competente que dan lugar a la aplicabilidad de los conceptos indagados, en este caso, articuladas a la vivienda y al licenciamiento en el periodo 2000 – 2007.

Se adopta un diseño de investigación cuanti-cualitativo con mayor predominancia en el enfoque cualitativo, o lo que se define como *enfoque integrado multimodal o enfoque mixto*, según (Hernández, Baptista & Fernández, 2006, p. 99-102), puesto que, para algunos autores, los enfoques cualitativo y cuantitativo son considerados paradigmas de investigación científica, en tanto que ambos emplean procesos cuidadosos, sistemáticos y empíricos, en el esfuerzo por generar conocimiento y, a su vez, utilizan elementos de las dos perspectivas, en general, asumen una estructura de cinco fases relacionadas entre sí.

En esa medida, se acoge un trabajo soportado en la categorización de las nociones jurídicas seleccionadas, o bien, de las variables investigadas que sirven para agrupar, a partir de ellas, las diversas unidades de información. Se divide el trabajo en dos momentos principales: el primero de ellos, integrado por los rastreos de carácter documental, y el segundo, por el trabajo de campo realizado con las Curadurías Urbanas, los jueces administrativos y algunos de los funcionarios de los Departamentos Administrativos de Planeación Municipal. De esta forma, en el trabajo se comparte una fracción destacada de los resultados

obtenidos en la encuesta cerrada y dirigida a la muestra de Curadurías Urbanas seleccionadas en Colombia.

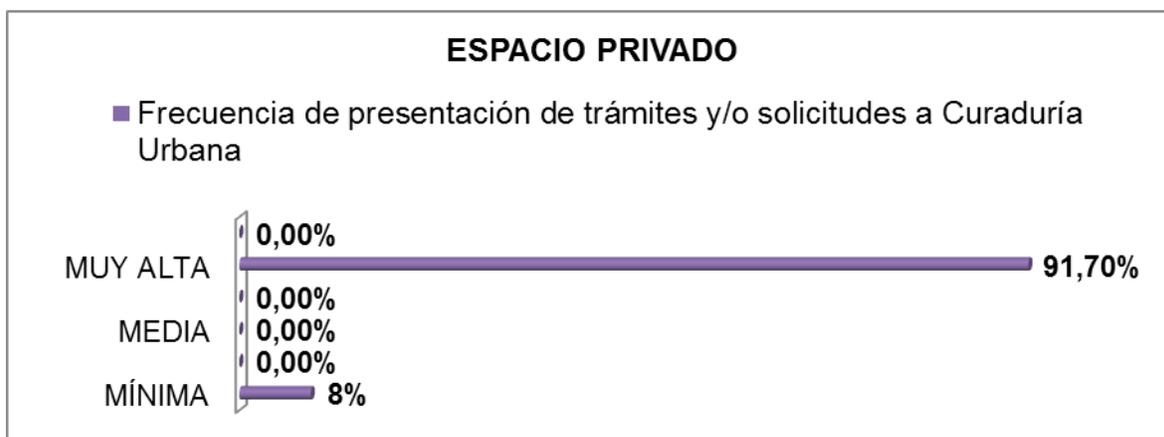
Para dicho propósito, se aplicó el instrumento, compuesto por 20 variables, a una muestra de 14 curadurías urbanas, de diferentes ciudades del País<sup>1</sup>. En el cuestionario se indaga por el periodo de desempeño como curador urbano y, desde esa experiencia, se consulta por el reconocimiento, tanto de la categoría de “espacio” como la de “territorio”. Con respecto a la noción de espacio, en primer lugar, se consulta por la asociación que las curadurías urbanas hacen de la misma con otras figuras relacionadas y/o derivadas, como por ejemplo, el espacio público, el espacio privado y el uso del espacio, de lo que se destaca que, también, se incluyó como opción de respuesta la categoría territorio. Posteriormente, se indagó por la figura que ha implicado la mayor cantidad de solicitudes y/o trámites que ha tenido la curaduría para proyectos de transformación y/o construcción urbana; así como, las situaciones que mayor cantidad de solicitudes y/o trámites ha generado la categoría espacio para cada una de las curadurías encuestadas; de estas variables se obtienen los resultados aquí divulgados.

A partir de una respuesta cerrada, en la que se afirma que el 100% de las estas curadurías reconocen el “espacio” como categoría urbana, se consultó por el nivel o frecuencia con la que se presentan solicitudes y/o trámites relacionados con el espacio en dichas entidades. El alto nivel de presentación de solicitudes se exterioriza, de manera destacada, en las figuras del espacio privado y del espacio público. Inicialmente, llama la atención la polarizada apreciación de las Curadurías

---

<sup>1</sup> La encuesta fue propuesta inicialmente a las Curadurías Urbanas de Bogotá, Medellín, Pereira, Cartagena, Manizales, Bucaramanga, Bello, Itagüí y Envigado. Agotada la consulta inicial, se obtuvo diligenciamiento del total del instrumento por parte de algunas de esas Curadurías Urbanas, por lo que se pasó a complementar y definir la muestra poblacional con las Curadurías Urbanas primera y segunda de Medellín y de Cúcuta, primera de Envigado, Montería, Santa Marta y Barranquilla, segunda de Manizales, Pereira, Pasto, Sincelejo, y la Curaduría Urbana de Ibagué.

Urbanas frente al espacio privado, pues en Colombia es la figura con mayor demanda en aquellas entidades. Dicho porcentaje se refleja en un 91,7% que afirma que los casos relacionados con el espacio privado tienen una alta frecuencia de presentación de trámites y/o solicitudes.



Tan alto nivel de apreciación, frente al espacio privado, se le atribuye a las consecuencias de un fenómeno evidenciable en Colombia, en la última década, consistente en el alto incremento de la actividad del sector de la construcción. Numerosos proyectos inmobiliarios de vivienda (en los que se incluyen los dirigidos a la vivienda de interés social – VIS, como aquellos no dirigidos a VIS), conjuntos residenciales, centros financieros, centros comerciales, supermercados, entre otros, acapararon la mayoría de los escenarios urbanos de Colombia. De esto da cuenta, la Cámara Colombiana de la Construcción – Camacol, por cuanto:

En abril de 2010, el crecimiento anual del área total licenciada fue de 25%, cifra récord si se tiene en cuenta que desde abril de 2008 no se registraba un crecimiento superior al 20%. Entre abril de 2009 y abril de 2010 el licenciamiento para vivienda creció 24% y los otros destinos habitacionales aumentaron 28%. El licenciamiento de vivienda estuvo fuertemente influenciado por el dinamismo del renglón VIS que creció a un ritmo anual de 77% frente a 5.8% del no-VIS. Para los otros destinos no habitacionales, se destaca el mayor licenciamiento en el segmento hotel que, entre abril de 2009 a abril de 2010, pasó de 5.776 a

44.050 metros cuadrados, y educación, que pasó de 46.793 a 80.741 metros cuadrados en el mismo periodo.

Según las nuevas cifras del DANE, en abril de 2010 se licenciaron 1.310.506 m<sup>2</sup> para construcción, 81.845 m<sup>2</sup>, más que en el mes anterior (marzo). Al comparar el licenciamiento abril vs. marzo de 2010, según el DANE: 'Para vivienda, el aumento de 2,6% en el área aprobada durante el período de análisis obedeció, principalmente, al incremento en el departamento de Cundinamarca, que sumó 7,8 puntos porcentuales a la variación; le siguen Bolívar (4,2) y Nariño (4,0). Por su parte, los departamentos de Santander y Meta registraron las principales contribuciones negativas y restaron, en conjunto, 7,8 puntos porcentuales.

En número de viviendas licenciadas en abril de 2010, el DANE reporta que la dinámica anual fue positiva, se destaca para este periodo el crecimiento observado en VIS (77,7%) y de la no-VIS (4,8%). De acuerdo con estos resultados, se anticipa un comportamiento alcista en la actividad constructora en los meses posteriores.' dijo Martha Pinto de Hart, Presidente Ejecutiva de CAMACOL.

La dirigente gremial añadió que esta buena dinámica también se vislumbra en las cifras de iniciaciones de obra que calcula Camacol, a través del sistema de información georreferenciada Coordinada Urbana. Para el mes de mayo las iniciaciones de obra ya muestra signos de crecimiento de 24% para el total de vivienda, 6% y 46% para los segmentos VIS y no-VIS respectivamente. (Camacol, 2010)

Los datos ofrecidos por esta entidad, sobre licenciamiento y vivienda, se corresponden con el alto porcentaje arrojado por las curadurías urbanas, no sólo frente al espacio privado, sino también, con la figura de “construcción de vivienda”, lo que equipara la trascendencia de dichas figuras en las labores ejecutadas por dichas curadurías en Colombia en los últimos años. Con ello, el espacio privado y la vivienda confluyen en una relación ambigua e indeterminada en la que delimitar sus alcances y naturaleza no presenta tantas dificultades como en el caso del espacio y el territorio.

Determinar la prevalencia y dependencia de una figura sobre la otra, implica recalcar el peso categorial del Espacio como determinante de las figuras conexas con las que se aprecian las consideraciones de asociación a cargo de las Curadurías Urbanas. Inicialmente, puede aseverarse que el espacio privado se consolida, no como un mero componente relacionado con la vivienda, sino, como un elemento asimilado a la misma y, con ella, a la propiedad privada. Pero esta aseveración preliminar da paso a una contraria, en la cual, es la vivienda la que resulta asociada a la figura del espacio privado; y, más que un caso de asimilación, es un ejemplo de representación de un espacio protegido por el Derecho de forma disímil a la esfera en la que confluyen los espacios públicos, toda vez que se somete en términos generales al régimen del derecho privado.

No podría asimilarse el espacio privado a la vivienda debido a que se estaría limitando la naturaleza misma de aquel escenario, reservado primordialmente a la esfera personal, a una modalidad de espacio con características y finalidades específicas como las que cumple la vivienda; de igual forma, se limitaría la dimensión y el alcance de la propiedad privada en el régimen de los bienes inmuebles sobre los cuales se materializa el derecho de dominio y los demás derechos reales, toda vez, que se estarían descartando diversas modalidades de inmuebles no destinados a la vivienda.

De forma extraña, y como resultó del apartado legal, la modalidad del espacio privado es una figura propiamente inexistente en el ordenamiento jurídico de Colombia, reservándose sólo para algunos casos excepcionales, en los que el Consejo de Estado lo menciona como una posibilidad de espacio, alcance que se ha presentado a nivel jurisprudencial y que ejemplifica casos de aplicabilidad jurídica de la figura como tal.

Por ello, en el campo jurídico, es viable pensar que una de las diferencias en la evolución de la categoría del espacio es su predilecto desarrollo y producción normativa en la acepción pública y no en la privada, lo que aparenta dejar sin soporte normativo las reiteradas situaciones en las que el espacio privado es objeto de decisión por parte de autoridades judiciales y administrativas. No obstante, contrario a esta hipótesis, el espacio privado siempre ha contado con un amplio y fortalecido sustento normativo debido a que se ha visto sumido a la existencia de la propiedad privada como categoría de mayor tradición jurídica en nuestro ordenamiento, por lo que su régimen se conforma por todas aquellas disposiciones normativas orientadas en la mayoría de los casos al tema de la propiedad.

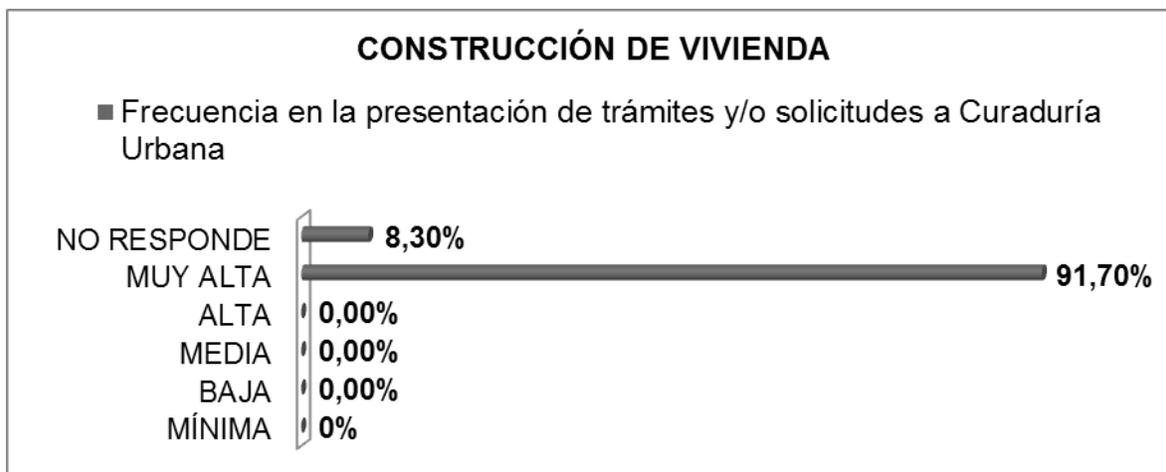
No es fortuito, entonces, apreciar la ramificación y especialización de la categoría Espacio en las normas nacionales; pues, si bien el espacio en su dimensión privada se ha refugiado en las normas jurídicas del régimen privado, el espacio público aparece como una evolución, reciente e intensa, soportada en la naturaleza de los bienes de uso público que ha permitido delimitar su dimensión pública, la misma que el régimen privado menciona en las disposiciones del Código Civil.

En dicho escenario, la vivienda se convierte en una figura supeditada al espacio privado como ejemplo tradicional, tanto de éste como de la propiedad privada, por lo que en el orden cronológico de los avances y de la producción normativa nacional, llega a ser reconocido como derecho social, económico y cultural por la Constitución Política de 1991. Desde esta ascensión constitucional, la vivienda ha recogido importantes contribuciones de sectores interdisciplinarios, que han abierto paso al desarrollo y al fortalecimiento de la propiedad privada y del espacio privado en distintas fuentes formales del Derecho colombiano.

La consolidación de la vivienda, como un derecho social, económico y cultural marcaría los linderos propios en el ordenamiento jurídico con la figura del espacio privado y, de esta manera, posibilitaría tiempo después la aparición y constitucionalización del espacio público como derecho colectivo o de tercera generación; independiente, pero en correlación con el espacio privado, que se ejemplifica en la vivienda de forma particular, y en la propiedad privada de forma general. Estos, son encontrados e interdependientes en los casos de aplicabilidad de disposiciones normativas en proyectos de construcción y transformación urbana en las ciudades colombianas.

Por tal razón, se afirma que la labor de licenciamiento que le compete a las curadurías urbanas por ley en Colombia, consolida al sector de la construcción de propiedad privada como la figura central que ha guiado los procesos de transformación urbana y de construcción en las ciudades del país. La equivalencia entre las altas consideraciones entre el espacio privado y la construcción de vivienda, si bien reafirman la asimilación de la vivienda, como ejemplo máximo del espacio privado, no se restringe sólo a esa figura.

Si bien es posible la asimilación entre ambas figuras, vivienda y espacio privado, mantienen un margen diferenciado que, en este caso, se hace más visible dentro de la dinámica urbanística, en la medida que el espacio privado se ejemplifica en la vivienda, más no se agota en ella, debido a que el espacio privado, también, acapara todas aquellas manifestaciones urbanísticas, donde se asegura la propiedad privada, no destinadas a habitabilidad poblacional, y en todos los casos, y sobre la modalidad en la que físicamente ha de manifestarse el espacio privado en el contexto urbano, requiere de la aplicabilidad de las normas que reconozcan y garanticen el espacio público como carga y beneficio de la dinámica transformadora y resultado del proceso urbanizador.



Para ilustrar a profundidad la figura que, a partir de los resultados obtenidos, es considerada como el ejemplo de espacio privado que más dinamiza la aplicabilidad de las disposiciones jurídicas del derecho urbano, en cuanto al espacio, dentro de los trámites y/o procesos allegados a las curadurías urbanas, es indispensable, presentar una referencia amplia y profunda sobre la vivienda en el ordenamiento jurídico colombiano y, más allá de ella, identificar la realidad reciente de éste ejemplo de espacio privado en el País.

### 1. Vivienda Digna, Territorio y Espacio<sup>2</sup>

Concluida la segunda guerra mundial, comienzan una serie de reuniones y asambleas que desencadenaron la oficialización de la Organización de las Naciones Unidas – ONU – el 24 de octubre de 1945, entidad que asume como compromiso el propender por el alcance de niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, condiciones de progreso y desarrollo económico y social. Entre las decisiones y políticas adoptadas por la ONU se encuentra el Pacto

<sup>2</sup> Fragmento elaborado con la participación de las estudiantes Rosa Inés Santa Blandón, Sandra Aurora Jaramillo y María Inés Mejía, de décimo semestre del programa de Derecho de Funlam, quienes desarrollaron el trabajo de investigación, para optar al título de Abogadas en 2008, denominado “Medio Ambiente y Vivienda Digna”, con la asesoría del coordinador del presente proyecto.

Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales por medio del cual se reconocen derechos sociales, económicos y culturales, o de segunda generación, y establece mecanismos para su protección.

Entre los mencionados derechos, originados formalmente con el Pacto, el derecho a la vivienda figura como un nuevo integrante que implica pensar en vivienda digna, aclarando que adquiere diversas connotaciones a partir de la clasificación del territorio donde se ubica, por lo que se distingue la vivienda como un elemento constitutivo de la ciudad, y la vivienda rural se relaciona con la tenencia de la tierra, cuyo fundamento es la producción agrícola (Martínez, 2002. p. 198).

Para que la vivienda tenga condiciones óptimas no puede limitarse exclusivamente a la casa o a la interioridad, sino que debe prolongarse a la exterioridad o entorno, es decir, la vivienda se extiende desde la dimensión que otorga protección, abrigo y descanso, hasta aquellos elementos que dan las bases para la adecuada satisfacción de las personas, es decir, lo que permite el desarrollo y la interacción del ser humano como ser social. Como lo expresa Carlos Cadavid:

Un albergue digno en tiempos de progreso tecnológico, no puede equivaler a estrechas covachas de ladrillo ranurado, ubicadas en las laderas y zonas de alto riesgo, que lo único que las diferencia de un tugurio es la clase de elementos utilizados y el hecho de estar ligadas oficialmente a los servicios públicos para efectos impositivos cuando éstos existen. [...] Vivienda digna tiene que ser aquella que esté a la altura de los adelantos de la humanidad, en cuanto a espacio, comodidad, durabilidad, seguridad, esparcimiento y satisfacción de las necesidades esenciales que conforman la calidad de vida del ciudadano moderno, sin distingos de clase social (Cadavid, 2009).

Comienza, de esta forma, la íntima relación de la vivienda con el territorio, pues se considera que es, ante todo, una de sus manifestaciones y, para el caso del ordenamiento jurídico, una manifestación digna. Si se supera el imaginario de la

estructura física dotada de servicios públicos y urbanizados en la ciudad, la vivienda digna figura como a manifestación por excelencia de la destinación adecuada de los usos de la tierra y del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. Un estudio realizado por la Universidad Nacional y el Área Metropolitana, sobre criterios ambientales para la vivienda y el habitad en el Valle de Aburrá, realizado en el 2005, concluye<sup>3</sup>:

Casa: parte de la vivienda, de uso privado que garantiza a quien la habita protección, abrigo, descanso y calidad de vida; en condiciones apropiadas de iluminación, ventilación, salubridad, espacios dignos y adecuados.

Entorno: Comprende la exterioridad o espacio próximo a la casa, de uso público, en condiciones ambientales adecuadas que permite y garantiza que se den las relaciones con los vecinos, con el barrio y de éste con el resto del territorio. Comprende equipamientos sociales, comunitarios e infraestructura de servicios.

Vivienda: Se entiende como bien meritorio, es decir, aquel derecho social propio del ser humano. Espacio donde se aloja el ser humano y medio para la satisfacción de sus necesidades vitales y existenciales. Es condición fundamental para el desarrollo de la persona, de la familia y para la socialización (Universidad Nacional de Colombia sede Medellín y Área Metropolitana. 2005, p. 9)

De esta manera, conviene compartir la conclusión de los expertos, en tanto que la vivienda digna se traduce, básicamente, como el resultado de la suma de la casa, el entorno y la vivienda; de manera simplificada, es el resultado de la fusión adecuada de espacio y territorio, esto es, de un espacio privado que confluye en armonía con un espacio público para la socialización del hombre en un territorio determinado.

---

<sup>3</sup> Seminario convocado por el CEHAP y su programa de Escuela Internacional del Hábitat y el Desarrollo Local. Medellín, 21 y 22 de junio, 31 de agosto y 01 de septiembre de 2000.

La vivienda digna no es sólo ese espacio físico individual, sino la interrelación de otros factores como el espacio público y los equipamientos colectivos, donde la presencia del Estado, como regulador y quien tiene el dominio de dichos espacios, es fundamental e indelegable, en la medida que tiene el deber de proveer los medios para cubrir determinadas necesidades del colectivo, a través de acciones y hechos que propendan por una vida digna, procurando igualdad de oportunidades y orden social.

## **2. La vivienda digna como derecho económico, social y cultural**

El derecho a la vivienda digna, también conocido como el derecho a vivienda adecuada o derecho a la vivienda, aparece en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>4</sup>, en el artículo 11 numeral 1.

No obstante, el problema de la vivienda y del hábitat se desarrolla en los años cincuenta, cuando dentro del Consejo Social de la ONU se establece la sección de Vivienda y Planeación Urbana y Rural, como reconocimiento de la crisis común de los países miembros respecto al déficit habitacional, la cual adoptó como política la construcción acelerada de vivienda, pero generando como falla el no tener en cuenta el sitio donde las mismas serían localizadas, quién las ocuparía y los medios de transporte que facilitarían el acceso a las mismas en las ciudades. Sin embargo, gracias al mantenimiento del déficit habitacional en vivienda digna, este derecho adquiere una nueva concepción una vez se incluye el término asentamiento humano, el cual otorga una nueva trascendencia a lo concebido por vivienda, que incorpora el factor humano y la dignidad de éste como derecho

---

<sup>4</sup> Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

fundamental que, a su vez, cambia la perspectiva de lo que hoy se conoce como vivienda digna.

En el caso de Colombia, la Carta de 1991 eleva a derecho constitucional la vivienda digna, lo que generó para el Estado el cumplimiento con la mejora, ampliación y flexibilidad de la política de vivienda y que reconoce su protección y garantía como un derecho constitucional, con el cual se superan las simples políticas de vivienda como el Upac en 1972, que sólo respondía a situaciones coyunturales de la economía y al crecimiento poblacional.

### **3. Vivienda Digna en el ordenamiento jurídico de Colombia**

Con la Constitución Política de 1991, Colombia pasa a ser un Estado de bienestar que tiene como objetivo, entre otros, la protección de la población, la búsqueda de la paz, reforzar la legitimidad del mismo, alcanzar un desarrollo humano sostenible y asegurar la eficacia de las políticas públicas en general. Entre estos objetivos, y en el marco de los derechos sociales, económicos y culturales, el derecho a una vivienda digna figura textualmente en el artículo 51 de la nueva Constitución: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

Es así como, a las autoridades estatales, se les impone la obligación de propiciar las condiciones necesarias para que cada colombiano pueda acceder a una vivienda digna, entendiendo que no sólo hace alusión a garantizar la propiedad privada, sino también, por medio de otras modalidades como la vivienda arrendada y las propiedades colectivas, además que la obligación implica propiciar

los medios, más no satisfacer el derecho directamente como si se tratará de un servicio público.

En este sentido, cabe destacar las amplias disposiciones que la Constitución Política trajo en materia de propiedad privada, derecho articulado y correlacional a la vivienda digna, y correspondiente con el espacio y el territorio. La Carta garantiza el derecho a la propiedad privada, manifestación de la protección y reconocimiento de dominio sobre un territorio determinado que, para el caso de la vivienda, se articula a un espacio óptimo para la convivencia, el hábitat y la seguridad.

Sólo por motivos de utilidad pública, la propiedad privada debe ceder en beneficio del conglomerado, dado que en el Estado Social de Derecho prevalece el interés general sobre el particular, fundamento que sustenta la expropiación. En el ámbito legislativo, la propiedad privada se garantiza como derecho de connotación privada, es decir, como objeto para el establecimiento de relaciones entre particulares, y con intromisiones destacadas de Derecho Público cuando se somete a las normas ambientales y de desarrollo territorial. Esto es, los propietarios tienen el derecho de disposición de sus propiedades, pero sujetándose a unas normas de carácter público, y por ende, de obligatorio cumplimiento como son las ambientales y de desarrollo territorial.

Como se mencionó líneas atrás, la vivienda digna no hace referencia únicamente al espacio físico que ocupa, sino también a su entorno, esto es, vías de acceso, andenes para desplazamiento peatonal, zonas de recreación reglamentadas y vigiladas por el Estado, lo que da lugar a la relación que debe existir entre la vivienda como una ocupación física de un territorio determinado, a través de un espacio construido, y el espacio público que garantiza el adecuado entorno de la misma, en el cual prima la relación con el territorio, toda vez que la vivienda

implica una destinación exclusiva de fracciones territoriales reguladas por medio de los POT, que modifica y altera de diversas formas los escenarios urbanos y rurales, y asimismo, correlativamente, genera transformaciones en el Espacio.

Desde la década de 1960, se han hecho varios intentos por parte de las diferentes corrientes políticas de reglamentar el déficit de vivienda en Colombia, que modifican las bases del ordenamiento territorial urbano de la gran mayoría de ciudades del país. En Colombia, de una manera particular, el concepto de vivienda adquiere un matiz especial cuando toma el alcance de interés social, por ser ésta la que reúne los requisitos mínimos para considerarla una vivienda digna, lo que sin duda se ha convertido en un promotor de la explosión y densificación de los territorios urbanos, que ha hecho de éstos la base irremplazable para promover su construcción. La vivienda de interés social es definida en el ordenamiento jurídico colombiano por la ley 9 de 1989 en su artículo 44:

Entiéndase por viviendas de interés social todas aquellas soluciones de vivienda cuyo precio de adquisición o adjudicación sea o haya sido, en la fecha de su adquisición:

- a) Inferior o igual a cien (100) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades en las cuales, según el último censo del DANE, cuenten con cien mil (100.000) habitantes o menos;
- b) Inferior o igual a ciento veinte (120) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades en las cuales, según el último censo del DANE, cuenten con más de cien mil (100.000) pero menos de quinientos mil (500.000) habitantes;
- c) Inferior o igual a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades en las cuales, según el último censo del DANE, cuenten con más de quinientos mil (500.000) habitantes.

Lo anterior no obsta para que el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones, a petición de cualquier persona o entidad, establezca mediante avalúo si una vivienda o un grupo de viviendas tienen o no el carácter de vivienda de interés social.

En las áreas metropolitanas el intervalo aplicable se determinará por la población del municipio mayor.

Posteriormente, la ley 388 de 1997 en su artículo 91 redefine la vivienda de interés social de la siguiente manera:

Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda e los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda. En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destinen el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos.

En años más recientes, el Decreto 2060 de 2004 establece normas mínimas para vivienda de interés social urbana. Dicha disposición se concuerda con el artículo 51 de la Constitución Política, el cual dispone que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna, que promueva planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas; en la medida que, la promoción de planes de vivienda de interés social se convierte en un imperativo para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna.

A su vez, las normas relativas al aprovechamiento del suelo deben hacer viable la ejecución de planes de vivienda; de acuerdo con el artículo 40 de la ley 3ª de 1991, el Gobierno Nacional debe reglamentar las normas mínimas de calidad de la

vivienda de interés social, especialmente, en cuanto a espacio, servicios públicos y estabilidad de la vivienda; para lo cual, el literal c del artículo 8º de la ley 812, dispone que, con el fin de lograr el desarrollo sostenible de las ciudades, el Gobierno implementará el desarrollo de instrumentos y mecanismos de control para garantizar la calidad de los proyectos habitacionales. También, sobresale el Decreto 2083 de 2004, por medio del cual se reglamentan las áreas mínimas para las viviendas de interés social tipos 1 y 2.

En Colombia, por ejemplo, en el ámbito municipal, el Acuerdo 046 de 2006, Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, en su objetivo No. 7, concibe a la vivienda y el barrio como factor de desarrollo, integración y cohesión social, con visión y conciencia metropolitana; además, define y clasifica la vivienda, a partir de un concepto básico de vivienda, en el cual se asocia la figura a un elemento físico relacionado con la territorialidad de su ubicación:

**Vivienda.** La vivienda es un bien meritorio, soporte material y medio para la satisfacción de necesidades humanas vitales y existenciales; es condición fundamental para el desarrollo de la persona, la familia y la socialización, dinamiza las actividades productivas y es indicador del umbral espiritual de la cultura, factor de identidad, arraigo y desarrollo territorial. La vivienda es concebida como la unidad casa y entorno que contribuye a la consolidación de los tejidos barriales y veredales. (Acuerdo 046, 2006. Artículo 133).

Como contribución innovadora del POT de Medellín, el artículo propone una definición de vivienda digna para la ciudad, a partir de la reunión de un conjunto de componentes que, desde la mirada jurídica, trascienden la vivienda como una unidad y como derecho, para involucrarla y hacerla depender de un conjunto significativo de derechos constitucionales y legales del ordenamiento jurídico vigente, tales como, el espacio público, la prestación de los servicios públicos domiciliarios y el saneamiento ambiental:

Vivienda digna es aquella que reconoce las diferentes formas de habitar, cumple con condiciones de habitabilidad, localización en sitio apto y accesible, prestación de los servicios públicos domiciliarios y saneamiento ambiental, iluminación y ventilación, seguridad en la estructura, espacio adecuado al tamaño del grupo familiar y seguridad jurídica de la tenencia. La vivienda digna está articulada a los sistemas de movilidad y transporte, de espacio público y equipamientos en torno al sistema de centralidades. (Acuerdo 046, 2006. Artículo 133).

Es así como, se asume la vivienda como una ampliación temática de la investigación, y como una categoría preponderante que es emergente del ejercicio de indagación, la cual tiene una abundante normatividad en el caso de Colombia, lo que permite el encuentro obligado entre espacio y territorio. La descripción y conceptualización de la vivienda digna en disposiciones como la expuesta, acarrearán la mención e invitación a que se proponga una mirada colectiva frente a la hipótesis del derecho a la ciudad. Pero, al igual que el espacio y el territorio, la vivienda no se restringe a escenarios urbanos, por lo que es conceptualizada en ámbitos rurales; también, es producto de confluencia de derechos, determinada por su funcionalidad y amparada en el marco de la dignidad:

En la vivienda rural, se diferencian algunas tipologías: vivienda campesina, frecuentemente utilizada a la vez como unidad productiva, vivienda suburbana y vivienda campestre o parcelación de recreo como segunda vivienda de la población urbana; en todos los casos es atributo fundamental la calidad paisajística, el saneamiento básico, la disponibilidad de servicios de energía, agua potable, tratamiento de aguas residuales, las condiciones de habitabilidad de la casa, el acceso y la conexión con los centros de abastecimiento y servicios. (Acuerdo 046, 2006. Artículo 133).

Finalmente, la vivienda de interés social, sin desconocer el marco regulatorio de la vivienda como figura general, propone profundidad y mayor peso jurídico desde su consagración normativa. En el ejemplo expuesto, el POT de Medellín sustenta, sobre amplios principios jurídicos de interés público, y la autonomía administrativa correspondiente al municipio, el parámetro diferenciador de la vivienda de interés

social en Colombia, sometido a los estándares de habitabilidad convenidos para cada ciudad.

Los estándares de habitabilidad son resultado de un amplio y valioso proceso de participación comunitaria, por medio del cual, se reciben y debaten los diversos componentes del escenario urbano; desde los barrios y comunas en las que se dividen las ciudades colombianas, las propuestas y los consensos comunitarios postulan las condiciones de hábitat a las que debe corresponderse la unidad mínima que materializa la eficacia de los derechos que componen el derecho a la vivienda digna.

**Vivienda de Interés Social.** Además de lo dispuesto por el artículo 91 de la ley 388 de 1997 y la ley del Plan Nacional de Desarrollo, en el Municipio de Medellín se entiende como la dirigida a garantizar las condiciones de acceso a vivienda digna de los grupos familiares de menores ingresos y mayor vulnerabilidad social, concreta el principio de la equidad, el valor de la solidaridad y comprende una responsabilidad pública compartida. Toda modalidad establecida por el gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuanto tipo y precio máximo de las soluciones, cumplirá con los estándares de calidad habitacional regulados para la ciudad. (Acuerdo 046, 2006. Artículo 133).

La aparición del territorio en una norma de carácter municipal, como es el caso del POT de la ciudad de Medellín, fuera de reafirmar la importancia de los municipios como figuras primarias y fundamentales de la organización y descentralización territorial de Colombia, corrobora la estrecha relación que la vivienda mantiene con el territorio y, más aún, con la territorialidad.

Si bien la relación de vivienda como categoría emergente o subcategoría primordialmente relacionada con el territorio es preponderante, desde el análisis de las disposiciones legales en temas de Derecho Urbano, que implican márgenes de eficacia jurídica de las mismas, el espacio no resulta excluido y, como en el caso

de Medellín, el POT lo referencia como uno de los componentes que proporcionan la dignificación de la vivienda. Al respecto, menciona entre los requisitos que debe reunir una vivienda el “espacio adecuado al tamaño del grupo familiar, articulada a los sistemas de movilidad y transporte, de espacio público y equipamientos en torno al sistema de centralidades de la ciudad”.<sup>5</sup>

De esta forma, la figura indagada, fuera de las condiciones para la construcción de vivienda, determina la expansión urbana, el reconocimiento y creación de espacio público, y la preponderancia en el manejo de usos del suelo, otros elementos sociales de significativo alcance en materia territorial y espacial como la habitabilidad.

**Habitabilidad.** Conjunto de cualidades y condiciones específicas de los asentamientos humanos, el hábitat y la vivienda, que permiten la satisfacción de necesidades humanas materiales y espirituales, el bienestar individual y colectivo y que se concretan en la seguridad, la salubridad, la comodidad, los usos de la tierra, las densidades de la población y la vivienda, la accesibilidad, la movilidad y acceso a los bienes y servicios, las condiciones para la privacidad, la cohesión social, la participación y la integración socioespacial. (Acuerdo 046, 2006. Artículo 133).

Al mismo tiempo, en materia jurisprudencial se pueden contemplar algunos ejemplos para la ilustración de la vivienda. La Corte Constitucional ha sostenido:

El derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas

---

<sup>5</sup> El POT de la ciudad de Medellín hace una amplia referencia a términos que se encuentran correlacionados con la vivienda: Hábitat. El hábitat referido a los asentamientos urbanos y rurales puede entenderse como la unidad global de interrelaciones físico-espaciales, ambientales, socioeconómicas y socioculturales entre la vivienda y el entorno, lugares de permanencia donde se habita y se tejen las relaciones familiares, vecinales y comunitarias y, en cuyo conjunto, forman parte del sistema habitacional.

y subsidios. [...] este derecho de contenido social no le otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir en forma inmediata y directa del Estado su plena satisfacción, pues se requiere del cumplimiento de condiciones jurídico - materiales que lo hagan posible. De manera que, una vez dadas dichas condiciones, el derecho toma fuerza vinculante y sobre el mismo se extenderá la protección constitucional, a través de las acciones establecidas para tal fin” (Corte Constitucional, sentencia T – 791. 2004)

En este sentido, se evidencia un caso de aplicabilidad de las categorías, a cargo de la Corte Constitucional, por medio de la valoración del derecho a la vivienda, en la medida que sobre el espíritu de los principios de la ley de ordenamiento territorial de Colombia, la vivienda manifiesta la necesaria aplicación de la distribución equitativa de cargas y beneficios entre el Estado y los naturales adquirentes, la primacía del interés colectivo sobre el particular, y los alcances de la función ecológica y social de la propiedad siempre que, como se sostiene, desde el ámbito jurídico, la vivienda es una de las más claras manifestaciones del derecho a la propiedad privada y, para ello, es menester el sometimiento a las normas de derecho público, ambiental y de desarrollo territorial. De allí que, los propietarios tengan derecho de disposición sobre sus propiedades, sujetos a unas normas de carácter público y, por ende, de obligatorio cumplimiento.

Igual postura se aprecia en el Consejo de Estado, desde el cual el territorio se ubica como sustrato necesario para garantizar el cumplimiento de las condiciones físicas que posteriormente garantizan el bienestar de un núcleo familiar o de una persona en particular representado en las óptimas condiciones del espacio que ocupa, en el territorio demarcado por medio de la propiedad privada del que puede ser titular, o del derecho de uso que disfruta frente a un inmueble con dicha naturaleza.

Vivienda digna, implica, fundamentalmente, la satisfacción de la necesidad humana de contar con un espacio de privacidad en el que la persona y la familia puedan desarrollarse en

condiciones de dignidad, sea éste propio o ajeno. Así, el derecho a la vivienda digna, debe involucrar elementos que posibiliten su goce efectivo, tanto en relación con la tenencia segura del inmueble habitado como en relación con el acceso a ella. (Consejo de Estado, 2008)

A partir del referente teórico elaborado, desde algunos sustentos jurídicos del ordenamiento nacional sobre la vivienda, que permiten el análisis de la misma como ejemplo principal del espacio privado, la propiedad privada y la confluencia con el espacio público y el territorio, se procede a analizar algunos datos importantes en cuanto a la efectividad de la figura en Colombia, que reafirman dicha categoría principal, la cual efectiviza las disposiciones jurídicas sobre el espacio y el territorio en el país.

## **Conclusión**

La aplicabilidad de las disposiciones normativas del derecho urbano en Colombia tiene varios escenarios de ejecución; para el caso concreto, las curadurías urbanas fueron abordadas como autoridades de la administración nacional, en tanto que, por medio del Decreto 2150 de 1995, en su artículo 50, la curaduría urbana fue destinada para ciudades con población mayor a 100.000 habitantes, encargada de expedir las licencias de construcción y urbanismo, y con responsabilidad ante las autoridades municipales. Desde ellas, el espacio cobra trascendencia en la medida que es identificado como una categoría urbana esencial por la totalidad de las entidades que tienen competencia sobre él, y se constituye en base conceptual y referencial para el desarrollo y aplicabilidad de figuras correlacionadas.

Entre las figuras a las que se hace alusión, el espacio privado y la vivienda aparecen como derroteros principales que, a consideración de las curadurías

urbanas de Colombia, generan el mayor tránsito de solicitudes y/o trámites que atañen con el espacio y, con ello, la más evidenciable necesidad de aplicabilidad de las disposiciones jurídicas urbanas. De manera ambigua, el espacio se arraiga en una alta tendencia de aplicabilidad en su modalidad o naturaleza privada, lo cual se corresponde a las dinámicas que las curadurías urbanas afirman tener con respecto a la vivienda. Ambas figuras confluyen en un escenario obligado en el que, sin ser sinónimos, son requisito de coexistencia.

Por tales razones, se reitera que la especificidad de la vivienda, en relación con el fundamento del espacio privado, es una manifestación de la propiedad privada, que no subsume al espacio como tal y, por el contrario, queda sometida a los referentes y a la naturaleza englobante que la figura del espacio privado encuentra desde diversas disposiciones normativas tradicionales, sobre las cuales se ha desarrollado y ha tenido lugar el espacio público, como una carga correlativa que acompaña la satisfacción de intereses humanos.

A esto se agrega, que la vivienda genera en el ordenamiento jurídico colombiano un fenómeno dinamizador de la norma jurídica, en la medida que su categorización como derecho social, económico y cultural acogido por la Carta Política de 1991, ha desplegado procesos de diversas dimensiones en materia de vivienda. Fondos de financiación, grandes proyectos de construcción de interés social, reubicación de poblaciones asentadas en zonas de riesgo, la garantía del derecho a la población desplazada, y proyectos de urbanización en todos los estratos sociales, han generado que el sector de la construcción vea en la vivienda una figura dinamizadora de la economía nacional, proceso en el cual las curadurías urbanas cumplen un papel garante en los contextos de ciudad.

## **Referencias**

Nuevo Derecho, Vol. 5, Nº 7. Julio-Diciembre de 2010. pp. 9-23 - ISSN 2011-4540. Envigado - Colombia

Hernández S, R. y otros, (2006). *Metodología de Investigación*. México.

Capella, J. R., (1968). *El derecho como lenguaje: un análisis lógico*. Barcelona: Ariel.

Universidad Nacional de Colombia - Área Metropolitana, (2005). *Criterios Ambientales para la vivienda y el habitat en el valle de aburra*. Medellín: Unal-Med.

Díez-Picazo, L. (1999). *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*. Barcelona, España: Ariel.

Martínez, C. J. (2002). Derecho a la vivienda digna. En: *Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuesta para la transmisión al Estado Social de Derecho*. Bogotá: Contraloría General de la República.

República de Colombia. Constitución Política. 1991.

Congreso de la República de Colombia. Decreto 2150 de 1995, "Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública".

————— Ley 388 de 1997, "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones".

## **Jurisprudencia**

Corte constitucional. Sentencia T-056 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

————— Sentencia T-791 de 2004. M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería.

Consejo de estado. Radicación número: 13001-23-31-000-2008-00200-01. Consejero Ponente: Dr. Mauricio Torres Cuervo.

## **Webgrafía**

Cámara Colombiana de la Construcción. *Camacol propone cambios en los subsidios*. Recuperado 7/12/2010, en: <http://www.camacol.org.co/prensa/noticias/index.php>

Cadavid, C. (2006). *Por el derecho efectivo a una vivienda digna*. Recuperado 7/12/2010, en: <http://www.polodemocratico.net/Por-el-derecho-efectivo-a-una>

Municipio de Medellín. Acuerdo Municipal No. 46 de 2006, "Por medio del cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones. Recuperado 7/12/2010, en: [http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P\\_ciudad/obj/pdf/ACUERDO%2046%20DE%202006\\_para\\_pdf.pdf](http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P_ciudad/obj/pdf/ACUERDO%2046%20DE%202006_para_pdf.pdf)

