



Intervención del Magistrado Presidente de la Corte Constitucional Jorge Enrique Ibáñez Najar en el Congreso Colombiano: Construcción 2025

La importancia de la institucionalidad

Buenas tardes a todas y todos.

Es para mi muy placentero estar en esta gran ciudad de Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario; la Puerta de Oro de Colombia, la ciudad de los brazos abiertos y también el Faro de América; uno de los principales núcleos urbanos, culturales, económicos y sociales de la región Caribe; sede de una de las festividades folclóricas y culturales más importantes de Colombia y del mundo: el Carnaval de Barranquilla, declarado Obra Maestra del Patrimonio Cultural de la Nación en 2001 y Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad por la Unesco en 2003 donde, como dice su Alcalde: aquí se sueña, se planea y se ejecuta. La capital deportiva de Colombia y la sede de nuestra amada selección Colombia.

Y desde aquí, es muy grato estar en el Departamento de Atlántico, creado hace 120 años por la Ley 17 de 1905, y que es hoy un modelo de entidad territorial en Colombia.

Me siento muy honrado de participar en el acto de clausura del Congreso Colombiano: Construcción 2025, Juntos Construimos FUTURO, un espacio que, durante estos días, ha permitido un diálogo fecundo entre el sector empresarial, la institucionalidad pública, la academia y los medios de comunicación.

Extiendo un saludo especial al Dr. Carlos Mario Gaviria, Presidente de la Junta Directiva Nacional; al Dr. Guillermo Herrera, Presidente Ejecutivo de CAMACOL; a la Dra. Natalia Robayo, Directora Jurídica de la Cámara y coordinadora de la presente sesión, a quienes agradezco por su gentil invitación y la organización del evento.

Además, saludo cordialmente a todos los panelistas, organizadores, invitados y a los asistentes en general.

Escenarios como este son esenciales para pensar colectivamente el país que queremos construir. Aquí se han tejido reflexiones sobre la libertad y la democracia; sobre la construcción y la economía: alrededor de dinámicas, riesgos y apuestas para el nuevo ciclo del sector; la construcción para la longevidad: del cambio demográfico a las ciudades del futuro; para renovar y transformar el territorio: estrategias para un desarrollo urbano sostenible; inteligencia artificial para la competitividad del sector de la construcción; las nuevas realidades del mercado hipotecario; los retos de la economía circular e inteligencia artificial en el sector de la construcción; en fin, de vivienda, territorio, desarrollo urbano, sostenibilidad y tecnología; también se ha reflexionado sobre los fundamentos democráticos que sostienen nuestra convivencia.

Cada conversación, cada propuesta y cada desacuerdo razonado, contribuye a robustecer el tejido institucional de Colombia.

Este evento ha sido y es, en ese sentido, una demostración concreta de que el diálogo, especialmente el diálogo social es también una forma de hacer Constitución, de construir, mantener y consolidar la democracia, de construir el presente y ante todo y por sobre todo, entre todos, juntos, construir el Futuro.

En este marco de clausura del evento, me referiré a la estrecha relación entre la industria de la construcción y la fortaleza institucional, los retos a los que se deben hacer frente de manera conjunta y a una visión de futuro en el que tanto las instituciones como el sector de la construcción salgan favorecidos, lo que a su vez resultará en beneficios para toda la sociedad en términos de empleo, ingresos, creación y sustitución de activos, compra, venta y circulación de los mismos, lo cual supone su aprovechamiento para la satisfacción de las necesidades y ante todo el goce efectivo de derechos, entre ellos, el derecho a la vivienda digna, el derecho a contar con la infraestructura para satisfacer los derechos a la educación, la salud, la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos, la movilidad. Todo ello, poniendo de presente el importante rol de la justicia constitucional en la garantía y efectividad de los derechos, la tutela judicial efectiva, la realización de los principios fundamentales, la defensa del orden jurídico y del Estado Constitucional de Derecho y la realización efectiva del Estado Social y Democrático de Derecho.

El sector de la construcción en Colombia

Téngase presente que el sector de la construcción es un eje central para el desarrollo de cualquier país. Como lo señaló

Le Corbusier, (1923): *“La arquitectura y su construcción, son el punto de partida del que quiera llevar a la humanidad hacia un porvenir mejor.”*

Alexandre Meira da Rosa, Gerente de Infraestructura del Banco Interamericano de Desarrollo, en el Prefacio del Informe del BID - Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo (2013) señaló que: *“Para la región de América Latina y el Caribe, la infraestructura es sinónimo de competitividad, desarrollo, impulso económico e integración. A su vez, y en forma creciente, la infraestructura es un sinónimo de calidad de vida, democracia, equidad e inclusión social”*.

Ahora, Ajay Banga, Presidente del Grupo Banco Mundial, en su discurso en la Reunión Anual del Banco Mundial 2025 señaló que *“La Construcción no es un sector dependiente de la ayuda. Es un motor de crecimiento capaz de generar empleos relevantes a nivel local y desarrollo a nivel nacional”*.

La construcción de viviendas, de grandes edificaciones y proyectos de infraestructura que faciliten la movilidad de las personas y la conectividad de las regiones reflejan el progreso de una sociedad, mejoran la calidad de vida de la población y dinamizan la productividad de otros sectores económicos.

El sector de la construcción es determinante para el crecimiento económico y el desarrollo productivo y social del país, y contribuye de manera central en la dinamización de la economía.

Desde la importancia de la construcción de molinos de trigo en la Nueva Granada, de trapiches paneleros en el campo colombiano, pasando por el perfeccionamiento de la mampostería para la construcción de paredes y edificios, hasta la construcción de complejos de vivienda capaces de recibir a miles de familias, el sector constructor no solo ha sido testigo sino un socio fundamental en la transformación del país.

El sector de la construcción fue un actor clave en el proceso de urbanización de Colombia, especialmente a partir de la regulación del crédito en 1923, la creación del Banco Central Hipotecario y del Banco Popular en 1931 y el gran impulso dado a partir del sistema financiero a partir de 1950. Según cifras del DANE, mientras que en 1951 solo el 38.7% de la población residía en las cabeceras municipales, para 2005 esta cifra alcanzaba el 76%.¹

La concentración de la población urbana en la mayoría de las capitales departamentales generó grandes retos para el sector, pues demandaba no solo un aumento en la oferta de vivienda sino la adaptación de un territorio reducido para permitir la convivencia de grandes cantidades de población.

Hacer frente a estos retos requirió de un esfuerzo conjunto entre la industria constructora y las políticas estatales. A partir de 1942, el papel del Estado en la política de vivienda aumentó considerablemente.

A tono con esta tendencia en el sector público, el 14 de septiembre de 1957, hace 68 años, el gremio de la construcción decide organizarse creando la Cámara Colombiana de la Construcción por iniciativa de varios empresarios. Así, Camacol rápidamente se convirtió en un actor clave para la formulación de políticas de vivienda con el objetivo de direccionar la industria hacia la satisfacción de las necesidades que para entonces marcaban la agenda social y política, y fue fundamental en la creación de las cajas de subsidio familiar e instituciones financieras, así como en la promoción de la inversión extranjera en el país. Su participación se extendió incluso hacia la supervisión de las obras públicas como colegios o escuelas, la regularización de precios y la formación impartida a través del SENA en aspectos relacionados con el sector.²

Entre 1965 y 1972 se crearon instituciones como el Fondo Nacional del Ahorro y el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano, así como conceptos como el de Vivienda de Interés Social, vigente y útil hasta nuestros días. En 1970, además, la construcción fue concebida como una de las cuatro estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, que permitió luego la creación del sistema de ahorro y de valor constante,

¹ DANE, Atlas Estadístico, Tomo I. Demográfico, 2.4 Urbanización en Colombia, Disponible en: https://geoportal.dane.gov.co/servicios/atlas-estadistico/src/Tomo_I_Demografico/2.4.-urbanizaci%C3%B3n-en-colombia.html

² CAMACOL, Historia, Disponible en: <https://camacol.co/nosotros/historia>.

que luego se desarrolló con mayor énfasis a partir del plan nacional de integración nacional de 1978 y los demás planes y programas de los distintos gobiernos hasta bien entrado el Siglo XXI.

También los retos que ha debido enfrentar el sector no han sido pocos, ni mucho menos, menores. Quizás entre los que más recordamos son, por un lado, la crisis del UPAC que golpeó duramente a la sociedad colombiana, y por otro lado, la burbuja inmobiliaria de 2008 que afectó no solo a Colombia sino además, y muy especialmente, a los Estados Unidos y Europa. Recientemente, la crisis generada por la pandemia del Covid-19 supuso un nuevo desafío para el sector constructor en el país y en el mundo.

A pesar de estos escenarios, o mejor, aún más en estos escenarios, el aporte del sector de la construcción, de un sector organizado y comprometido con el desarrollo del país, ha sido fundamental para superar los embates de la historia.

Frente a la crisis del UPAC, entre 1997 y 2007, Camacol participó planteando diversas fórmulas para que la industria de la construcción saliera de la crisis, como la ampliación del volumen de subsidios VIS y el mejoramiento en su asignación, y el acuerdo con las cajas de compensación para el desarrollo de planes de vivienda que yo como entonces asesor de ASOCAJAS ayudé a construir y fortalecer. Por sus estrategias y su contribución al sector, es precisamente en esta época que Camacol se consolida como un gremio líder que ha contribuido significativamente a la consolidación de la cadena de valor en Colombia.³

Ante la crisis financiera global del 2008, la industria de la construcción, especialmente en materia de obras civiles, recibió un fuerte impacto, enmarcado en la desaceleración general de la economía nacional. No obstante, nuevamente el trabajo conjunto entre las instituciones y los gremios, permitieron una rápida recuperación y una salida de Colombia relativamente airosa de la crisis global.

Recientemente la construcción vivió un nuevo desafío importante: la pandemia del Covid-19. Las cuarentenas impuestas en 2020 como medida necesaria para cuidar la salud de los colombianos ante la rápida propagación del virus, y la reincorporación

³ *Ibid.*

gradual al trabajo de campo, afectaron fuertemente la ejecución de proyectos de construcción, siendo uno de los sectores más afectados por la crisis.

Sin embargo, nuevamente el sector ha sabido recuperarse, y su crecimiento posterior a la pandemia deja ver su resiliencia y la importancia del trabajo coordinado con las políticas estatales.

Así, para el trimestre noviembre 2020- enero 2021 el sector ocupó a 1.524.046 personas, lo que representó el 7.3% del total de ocupados a nivel nacional, un incremento de 460.000 ocupados en la actividad respecto al periodo más crítico de las medidas de confinamiento.⁴ Además, pese al contexto económico, en 2020 la vivienda nueva se consolidó como el principal destino de inversión de los hogares del país en el marco de una política de reactivación del sector que buscaba mover el 14% del empleo y el 54% del aparato productivo, impulsada por programas de vivienda social como Mi Casa Ya e incentivos para el segmento medio a través del FRECH No VIS.⁵

Así, en la economía colombiana la construcción se constituyó en un pilar fundamental, que para 2024 representaba el 4.3% del PIB, creaba 1.6 millones de empleos directos y demandaba insumos de otros 36 sectores.⁶

Respecto a su encadenamiento con otros sectores, es destacable, como lo señala CAMACOL, que el 55% de los sectores económicos, los cuales representan el 61% de la producción nacional, están relacionados con el sector de la construcción, dado que producen insumos que demanda la industria constructora para el desarrollo de sus proyectos.⁷

⁴ CAMACOL, 26 de febrero de 2021, “El empleo en el sector de la construcción, clave en la reactivación del país”: Camacol, Disponible en: <https://camacol.co/prensa/noticias/el-empleo-en-el-sector-de-la-construccion-clave-en-la-reactivacion-del-pais-camacol>.

⁵ CAMACOL, 19 de enero de 2021, *Histórico 2020 para la vivienda y se espera un 2021 aún mejor: Camacol*, Disponible en: <https://camacol.co/prensa/noticias/historico-2020-para-la-vivienda-y-se-espera-un-2021-aun-mejor-camacol>.

⁶ BBVA Research, 26 de febrero de 2024, *Colombia | Detrás del andamio: la estructura del sector de la construcción en Colombia*, Disponible en: <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/colombia-detras-del-andamio-la-estructura-del-sector-de-la-construccion-en-colombia/>.

⁷ CAMACOL, 26 de junio de 2024, *El sector constructor enfila baterías hacia el 2025*, Disponible en: <https://camacol.co/actualidad/publicaciones/revista-urbana/101/portada/el-sector-constructor-enfila-baterias-hacia-el>

Además, dentro del sector constructor existe una importancia central de la construcción de vivienda, que debido a su estrecha relación con el derecho a la vivienda digna que garantiza el artículo 51 de la Constitución y las políticas públicas de vivienda desde la Rama Ejecutiva, debe recibir un fuerte impulso del gobierno nacional y los gobiernos locales a través de subsidios que promueven la demanda y dinamizan el mercado financiero.

Esto se refleja en que la construcción de vivienda en 2024 se mantuvo por encima de los 21 millones de metros cuadrados y generó 945.808 empleos directos.⁸ Además, las cifras demuestran que de solucionarse las carencias de vivienda en el país más de dos millones de personas podrían salir de la pobreza.⁹

El crecimiento y bienestar del sector constructor impacta positivamente la calidad de vida de los colombianos, pues les ofrece vivienda de calidad y accesibilidad, otorgándoles un hogar seguro que los acoge, y construye hospitales y colegios, garantizando la prestación de servicios y la satisfacción de las necesidades básicas.

Así, lograr en Colombia un sector constructor de estas características, con la pujanza y resiliencia del que hoy gozamos, es el resultado de un continuo crecimiento a través de los años. La historia del sector ha ido de la mano con la evolución y dinámicas nacionales y globales, y los retos que ha enfrentado a lo largo de los años son un vivo reflejo de los retos de la sociedad en que se desenvuelve.

Todo esto deja ver cómo el sector de la construcción en Colombia no solo es un actor clave en materia económica, sino especialmente en materia social. Es una muestra de que sí existe un Estado Social en los términos concebidos por el Constituyente de 1991, el cual sí se ha desarrollado durante estos 35 años de vigencia de la Constitución y que los beneficios que genera son de un valor incalculable para los colombianos, y su fortalecimiento ha generado y genera inevitablemente bienestar social.

⁸ CAMACOL, 3 de marzo de 2025, *¿Qué pasa con el empleo de la construcción?*, Disponible en: <https://camacol.co/sites/default/files/descargables/Datos%20que%20construyen%20-%2028feb25.pdf>.

⁹ CAMACOL, 4 de agosto de 2025, *¿Cómo disminuiría la pobreza multidimensional si garantizáramos la vivienda?*, Disponible en: <https://camacol.co/sites/default/files/descargables/Datos%20que%20construyen%20-%2004agos2025.pdf>

Por eso, la actividad y la industria de la construcción no es un actor aislado de las instituciones públicas y el aparato estatal. Por el contrario, la actuación coordinada y conjunta es la que ha generado resultados positivos, que han permitido al país enfrentar muchas de sus crisis más agudas.

Es la expresión del modelo de economía social de mercado, propio de un Estado Social de Derecho, que es un sistema mixto, en el cual participan tanto los particulares en ejercicio de los derechos económicos como la organización estatal para garantizar la efectividad y la eficacia de un orden económico y de un orden social justo, sin perjuicio de un orden ambiental sostenible y dentro de un orden democrático.

Es un ejemplo de la aplicación y desarrollo del orden social que tiene por finalidad la estabilidad social, el respeto de la dignidad humana, la igualdad y la no discriminación arbitraria, la solidaridad social, el interés social e interés común, la finalidad social, el bienestar social, el progreso social, la protección social, la función social tanto de la propiedad como de la empresa, la equidad social, la inclusión social, la compensación social, la Economía social, el Desarrollo Social, el Equilibrio social, la Autosostenibilidad y la sostenibilidad, la promoción Social y a la vida digna.

La institucionalidad y la separación de poderes como pilares de la democracia

Esta necesidad de trabajo conjunto y coordinado nos invita a reflexionar sobre la importancia de contar con un Estado de Derecho fuerte que acompañe e impulse a la industria constructora en la dinamización económica y social para garantizar la efectividad del Estado Social, y es que como lo afirmó Koffi Annan, exsecretario general de las Naciones Unidas, “las empresas no pueden tener éxito en sociedades que fracasan”.

Para nadie es un secreto que la institucionalidad es fundamental en la generación de riqueza y bienestar social. Sin embargo, es una afirmación que requiere de reflexión y defensa diaria. La vigencia de este tema se refleja en que, en 2024, el Premio Nobel de Economía fue otorgado a tres economistas que, a través de su labor de investigación, afirmaron que “las sociedades con principios de derecho débiles e instituciones que explotan a la población no generan crecimiento ni cambios para bien”. En su trabajo, los galardonados afirmaban que “una explicación de las

diferencias en la prosperidad de los países es por las instituciones sociales que fueron establecidas durante la colonización”.

Daron Acemoglu, uno de los premiados, afirmó además en una entrevista que “Los países que se democratizan, a partir de un régimen no democrático, al final crecen unos ocho, nueve años más rápido que los regímenes no democráticos. Ese es un crecimiento sustancial”.¹⁰

No cabe duda de la necesidad de defender las instituciones, la distribución de funciones y la separación de poderes para garantizar el bienestar social, especialmente ante los desafíos actuales en los que la inestabilidad de la economía se acompaña de una seria preocupación mundial por la calidad del orden constitucional y la calidad de la democracia. Tengamos presente que el resurgimiento de neo autoritarismos, los conflictos, los peligros ambientales y los déficits de protección de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales, sean individuales o colectivos, pueden socavar la democracia y con ella el Estado Social y Democrático de Derecho.

Las constituciones occidentales modernas establecen principios innegociables: la distinción funcional de los órganos que integran el poder público, o lo que es lo mismo, la distribución adecuada de las funciones públicas para garantizar un *check and balances* en las mismas, la separación de funciones públicas, pero por sobre todo el control sobre el ejercicio de éstas, el pluralismo político, la libertad de expresión y de prensa, el respeto a las minorías y la alternancia en el poder, entre otros.

La historia nos demostró que la sola distribución del poder público e inclusive su separación no era suficiente sino se acompañaba de un conjunto de sistemas de control político, control social, control social, control fiscal y control judicial para poner en interdicción la arbitrariedad y asegurar la libertad. El Derecho es la garantía para evitar el abuso del poder y el control judicial es el muro de contención para evitar la arbitrariedad, la tiranía y la dictadura.

Estos principios deben ser apropiados por la ciudadanía y defendidos precisamente en los momentos de crisis. La defensa cotidiana de la Constitución –desde el

¹⁰ BBC NEWS MUNDO, 14 de octubre de 2024, *Daron Acemoglu, Simon Johnson y James A. Robinson ganan el Premio Nobel de Economía por sus estudios sobre la desigualdad de las naciones*, Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articles/cq641er89l0o>

funcionario público que cumple los controles de legalidad, hasta el ciudadano que exige sus derechos pacíficamente— es la mejor garantía para que no se socaven las libertades. Con justicia las instituciones funcionan y la democracia resiste.

Es necesario, absolutamente fundamental, que en una democracia, que se precia de contar con una Constitución, garanticemos el ejercicio efectivo de la ciudadanía como defensora y protectora del orden constitucional. La democracia, como eje axial del constitucionalismo moderno, es uno de los elementos que debe existir para que la ciudadanía se pronuncie de forma activa, a través de los medios procesales consagrados siempre en la Constitución y en la ley para defender el orden, la paz, la seguridad, la economía, la cultura, el medio ambiente y la supervivencia del Estado.

En una sociedad convulsa por cambios rápidos, frecuente inestabilidad política y creciente polarización, es necesario que garanticemos este ejercicio efectivo de la ciudadanía como defensora y protectora del orden constitucional. Por ello, reitero la necesidad de procurar y mantener, entonces, instituciones fuertes, transparentes y sometidas siempre al imperio de la Constitución. Solo así la voz popular, que es la base de la soberanía, no será reemplazada por la voz estridente de la arbitrariedad.

Estado de Derecho en la promoción de la seguridad jurídica y la confianza para la inversión

Una sociedad empoderada en la defensa de su Constitución, con instituciones sólidas y una democracia robusta, genera crecimiento económico. Esto es así, en tanto la confianza, motor del desarrollo y de la inversión, solo puede edificarse sobre el respeto por la Constitución y con ella de los tratados y convenios internacionales y de la ley.

Cuando los ciudadanos y los actores del mercado perciben que estas se cumplen, que los jueces obran con independencia, que las autoridades ejercen su función de control sin sesgos ni intereses indebidos, se genera un ambiente propicio para invertir e innovar. Sin esa certeza jurídica, la incertidumbre sustituye a la confianza, la inversión se retrae y la prosperidad se desvanece en pobreza.

La inversión directa es fundamental como fuente de ahorro externo en economías con necesidades de gasto y restricciones de tecnología y capital. Su acceso brinda

una financiación más estable y a mayor plazo que la asociada con los flujos de inversión de portafolio. Gracias a ello, las economías receptoras pueden enfrentar de mejor manera los choques externos, reduciendo su vulnerabilidad externa.

La inversión extranjera que recibe Colombia, aunque sujeta a la inestabilidad económica global, ha logrado mantenerse más o menos estable en los últimos años, y en el segundo trimestre de 2025, de acuerdo con el Banco de la República, el país recibió por Inversión Extranjera Directa US\$ 3.444 millones, equivalentes al 3.3% del PIB trimestral.¹¹

En 2025, a su vez, la aceleración gradual de la economía es liderada por el consumo interno, y se espera que la inversión en el sector de la construcción gane protagonismo progresivamente.¹² Tener una economía saludable depende en gran parte de la inversión extranjera y nacional, donde uno de los principales destinos es el sector de la construcción, y se fundamenta en la confianza que existe en la estabilidad del mercado interno y, por supuesto, en la fortaleza de sus instituciones.

Por ello, el Estado y el sector privado deben comprenderse como aliados estratégicos. Las instituciones, según lo manda nuestra Constitución, tienen la misión de preservar el orden público en sus dimensiones política, económica, social y ambiental; de ejercer los controles necesarios y asegurar que las relaciones sociales se desarrollen en equilibrio. A su vez, las empresas y los inversionistas participan en ese mismo propósito generando empleo que materializa el derecho al trabajo, pagando tributos que financian el gasto público y la inversión social e innovando para el progreso colectivo.

El papel de la justicia constitucional en la protección de derechos y la estabilidad social

¹¹ Banco de la República, septiembre de 2025, *Flujos de inversiones directas en la economía colombiana Resultados abril a junio de 2025*, Disponible en: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/nota_de_prensa_inversion_directa.pdf

¹² Grupo Bancolombia, 30 de septiembre de 2025, *Perspectivas económicas para Colombia y el mundo en 2026*, Disponible en: <https://www.bancolombia.com/empresas/capital-inteligente/actualidad-economica-sectorial/perspectivas-economicas-2026>

En este escenario los jueces, y en particular las altas cortes, tenemos también una labor fundamental. Por ello, agradezco que en esta ocasión se tenga en cuenta la voz del juez constitucional, encargado de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución, y, por lo tanto, el orden constitucional y la estabilidad democrática para alcanzar los fines del Estado Social y Democrático de Derecho.

Hoy, más que nunca, como jueces tenemos a nuestro cargo recordar la importancia que tiene la labor de los tribunales constitucionales en el mundo, cuáles son sus mayores aportes para la protección y mantenimiento de la democracia, y cuáles son los atributos esenciales que debemos robustecer para garantizar la prevalencia del orden constitucional y el Estado de Derecho.

Nuestra Constitución no fue indiferente respecto de esta necesidad de cooperación entre Estado e industria para garantizar la prosperidad social, y traza un camino claro respecto de la actuación del Estado en la economía, que corre por cuenta de distintas autoridades públicas y se ejerce por medio de diferentes instrumentos.

En particular, la Constitución Política prevé que el Congreso de la República expida las leyes que regulen determinadas actividades y servicios públicos (C.Pol., artículos 150-23 y 365); regule el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control previstas en la Constitución (Artículo 150-8); e imponga mandatos de dirección e intervención en la economía (Artículos 150-21 y 334), todo lo cual cumple conforme a las atribuciones que la Constitución le confiere o en ejercicio de la cláusula general de competencia y, en general, mediante el ejercicio de su libertad de configuración normativa en materia económica y social.

Así mismo, la Constitución y la ley exige a las autoridades que ejerzan funciones administrativas y judiciales respetar y garantizar la efectividad de los derechos en general y los de contenido económico en particular para la realización y efectividad de los derechos sociales.

Es claro, entonces, que la Constitución Política de 1991 no es neutra en lo que refiere al modelo económico y social, sino que incorpora como eje axial del diseño constitucional colombiano un modelo de economía social de mercado. La economía social de mercado se funda en la premisa de que el mercado es un mecanismo de asignación eficiente de bienes y servicios al público siempre que el Estado cumpla

específicos deberes para compatibilizarlo con los fines del Estado Social y Democrático de Derecho.

Es este equilibrio el que explica que en Colombia no sea posible un Estado mínimo que renuncie a regular la actividad económica, proveer bienes públicos, prestar servicios directamente o en asocio con particulares, planear y ejecutar la inversión pública para la garantía de derechos, ejercer la inspección, vigilancia y control de actividades económicas, planear el manejo y aprovechamiento de la explotación de recursos naturales, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y conservar áreas de especial importancia ecológica, o incluso intervenir empresas con fines de reestructuración o liquidación en casos de interés público.

Pero tampoco cabe en el diseño constitucional colombiano un Estado omnímodo y onnipotente que opere como único proveedor de bienes y servicios, y planee y ejecute enteramente toda la actividad económica. Incluso, en los eventos en los que el Estado se reservara una actividad estratégica o un servicio público, está obligado a indemnizar previamente a las personas que, como consecuencia, resulten privadas del ejercicio de esa actividad lícita.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido una herramienta clave para entender esta articulación del Estado y la economía de conformidad con los mandatos superiores. En la Sentencia C-228 de 2010 —y más recientemente en la C-032 de 2025— la Corte reiteró que el orden económico y el orden social debe ser funcional a los fines del Estado y compatible con la dignidad humana, la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

En este contexto, el Estado lejos de convertirse en un interventor que en todo limite la libertad de la industria y los empresarios, debe consolidarse como un actor que proteja sus intereses legítimos y limite su actividad con el único objetivo de salvaguardar el bien común y el interés social.

Particularmente, en lo relativo al sector de la construcción, la Corte Constitucional ha tenido un papel clave en la delimitación del derecho constitucional a la vivienda digna, y fue un actor clave en la superación de la crisis del UPAC que tuvo lugar a finales de los años 90.

Los pronunciamientos de la Corte Constitucional en su momento fueron claves para salir de la crisis generada por el sistema del UPAC en materia de vivienda. Ante una situación de emergencia, en la que miles de colombianos perdían sus hogares por no poder pagar cuotas que crecían a un ritmo mucho más acelerado que el de sus ingresos, luego del decreto de la emergencia económica por el gobierno en 1998, la Corte asumió un rol central en la búsqueda de soluciones.

En 1999 la Corte emitió un pronunciamiento fundamental: mediante sentencia C-700 de 1999, declaró la inexecutable de las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que estructuraban el sistema UPAC. En sus consideraciones, la Corte identificó que

“en lo que concierne a este proceso, era la voluntad del Constituyente la de que todo lo relativo al sistema UPAC se incorporara en leyes de la naturaleza mencionada y que, después, ellas fueran desarrolladas por el Gobierno dentro de las limitaciones y restricciones que ya anotó la Corte. No obstante, lo que se hizo no obedeció al aludido mandato, y las reglas pertinentes, contra el querer de la Constitución, están consagradas en un decreto con fuerza de ley dictado por el Presidente de la República en desarrollo de facultades extraordinarias, expresamente prohibidas en el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política”.

Con esta decisión la Corte puso fin a la organización normativa de un sistema que había provocado una crisis nunca antes vista en la sociedad colombiana, y posibilitó el cambio, mediante ley, hacia la creación del sistema de UVR.

Pero la labor del juez constitucional en este asunto no terminó con esta sentencia, por el contrario, posteriormente fueron muchos los pronunciamientos que se refirieron a asuntos como la reliquidación de los créditos (T-112 de 2003 y SU-846 de 2000), los efectos de la declaración de inexecutable (T-597 de 2006) y la competencia del Banco de la República para determinar la equivalencia entre el sistema UPAC y el UVR, así como el régimen de transición entre sistemas (T-955 de 2000 y C-1192 de 2001).

Sobre el derecho a la vivienda digna contenido en el artículo 51 de nuestra Carta Política, la Corte en sentencia C-444 de 2009 señaló la necesidad de integrar el texto constitucional con los diferentes tratados en la materia. Así, a partir de una lectura de la normativa internacional y de la jurisprudencia previa de la Corte, en esa ocasión

afirmó sobre el derecho a la vivienda digna que se trata de un derecho prestacional de desarrollo progresivo, que en ciertas circunstancias puede adquirir el carácter de derecho fundamental, por ejemplo en el caso de la población desplazada, o ante garantías jurídicamente definidas a través de la adopción de políticas públicas.

En esta misma providencia la Corte identificó como parte del derecho la disponibilidad de servicios e infraestructura indispensables para la salud, la seguridad y la comodidad, la garantía de condiciones de habitabilidad y la seguridad jurídica de la tenencia, entre otros. En estos puntos, podemos observar claramente cómo en la garantía del derecho a la vivienda digna confluyen, sin lugar a duda, las tareas del Estado y de todo el sector de la construcción.

La Constitución, y el juez constitucional como su guardián máximo, no son convidados de piedra ante el desarrollo de la economía y, particularmente, de las dinámicas del mercado de la construcción. Todo lo contrario, los mandatos superiores han propuesto un objetivo y unos límites claros no solo al Estado, función central del texto constitucional, sino también a quienes actúan en la economía, máxime cuando con sus actuaciones impactan directamente el bienestar social.

Jueces constitucionales y sector empresarial, especialmente un sector como este que afecta, como ya lo vimos, en tantos puntos nodales de la sociedad colombiana, no pueden actuar de espaldas al otro, ni mucho menos como antagonistas. Todo lo contrario, si algo nos mostró la crisis del UPAC de la que muchos aquí fuimos testigos, es que solo mediante los esfuerzos mutuos, conjuntos y coordinados, se consiguen grandes logros. Cada uno desde su orilla, la industria constructora y la justicia constitucional, tenemos un mismo objetivo: el crecimiento económico, el bienestar social y la fortaleza del Estado de Derecho.

Los desafíos institucionales y la visión de futuro para Colombia

Hoy Colombia se enfrenta a nuevos retos institucionales. Las tensiones externas y los cambios políticos internos generan un ambiente de incertidumbre para la economía, que mira con cautela las medidas arancelarias anunciadas y puestas en marcha en otras latitudes, las elecciones presidenciales de la región, incluida Colombia, y el déficit fiscal que enfrenta el gasto público. Todo esto, aunado a una

polarización social que presiona a las instituciones, cuestiona la legitimidad del derecho e inclusive promueve discursos populistas.

El sector de la construcción no es ajeno a estas dificultades. Las iniciaciones de vivienda proyectadas para 2025 en 110.000 unidades son las más bajas de la década,¹³ se registraron reducciones significativas en los inicios de obra, y entre enero y septiembre de 2025 tuvieron lugar 28.933 desistimientos de vivienda en el país, con un claro aumento de los desistimientos en los segmentos VIP y VIS que pueden explicarse por la suspensión del programa Mi Casa Ya. Así mismo, el 88% del crecimiento total de las ventas de vivienda se concentró en Bogotá, Antioquia y Atlántico, propiciado esencialmente por los programas de vivienda impulsados por gobiernos locales.¹⁴

Sin embargo, las proyecciones para el 2026 siguen siendo moderadamente positivas, pues se prevé un contexto de mayor crecimiento, estimado en un 3% en el PIB, aunque con algunos desafíos en el ámbito inflacionario y fiscal.¹⁵ El sector de la construcción también espera mejoras, dado que se proyecta que en 2025 la inversión en vivienda crezca un 1.7% y en 2026 alcance un crecimiento del 9.8%, impulsado por un mayor nivel de preventas sobre planos que permitirá dinamizar la construcción residencial.¹⁶

Los retos que enfrenta la construcción de vivienda también tienen una dimensión internacional y a largo plazo. Su relevancia se refleja en su inclusión dentro de los objetivos de desarrollo sostenible identificados por las Naciones Unidas en la Agenda 2030. El objetivo 11, llamado “Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”, pone el foco en el sector constructor.

¹³ Grupo Bancolombia, 14 de agosto de 2025, *Reportes del sector construcción, infraestructura y vivienda en Colombia en 2025*, Disponible en: <https://www.bancolombia.com/empresas/capital-inteligente/especiales/informes-sectoriales/sector-construccion>

¹⁴ CAMACOL, 14 de octubre de 2025, *Mercado de vivienda nueva a septiembre de 2025: Mejoras en el plano comercial y números rojos en los inicios de obra*, Disponible en: <https://camacol.co/sites/default/files/descargables/Datos%20que%20construyen%20-%2014oct2025.pdf>

¹⁵ Grupo Bancolombia, 30 de septiembre de 2025, *Perspectivas económicas para Colombia y el mundo en 2026*, Disponible en: <https://www.bancolombia.com/empresas/capital-inteligente/actualidad-economica-sectorial/perspectivas-economicas-2026>

¹⁶ BBVA Research, Marzo de 2025, *Situación en Colombia*, p. 8. Disponible en: <https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2025/03/TextoSCMar25.pdf>

La ONU identificó que actualmente más de la mitad de la población mundial reside en zonas urbanas, una cifra que para 2050 se espera que alcance el 70%. De ellos, actualmente se estima que 1100 millones de personas viven en barrios marginales. Ante este panorama, el objetivo trazado persigue la aplicación de políticas y prácticas de desarrollo urbano inclusivo, resiliente, que priorice el acceso a los servicios básicos, a la vivienda a precios asequibles, al transporte eficiente y a los espacios verdes.

Esto observando además la necesidad urgente de hacer las ciudades espacios sostenibles, teniendo en cuenta que en la actualidad suponen entre el 60% y el 80% del consumo energético y el 75% de las emisiones de carbono.¹⁷

El crecimiento urbano actual y futuro demanda entonces un sector constructor fuerte y capaz de asumir las dinámicas actuales, que pasan por un aumento de la población urbana, y como vimos hace pocos días en este congreso, cambios demográficos determinados por la baja en la tasa de natalidad y un aumento de la población mayor.

En este camino, la construcción de vivienda y la ejecución de los proyectos asociados a ella en la cadena productiva, debe contar con el respaldo del Estado y debe ir de la mano de la garantía de los principios y los derechos fundamentales.

El Estado siempre ha brindado las garantías para la protección y el desarrollo del sector de la construcción porque además está legitimado para ejercitar los derechos de los cuales es titular conforme a la Constitución como el derecho a la propiedad, el derecho a la libertad económica y la iniciativa privada, la libertad de empresa, el derecho de asociación, el derecho a la libre competencia económica que es un derecho de todos y el derecho a la moneda sana utilizable en la financiación de la construcción, entre otros. Sin perjuicio claro está, de las competencias que el Estado tiene para regular la actividad económica, para dirigir la economía, para intervenir en ella por mandato de la ley y para inspeccionar, vigilar y controlar, o para bajarse de su pedestal y encargarse con los particulares de producir los bienes y prestar los servicios que demanda la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

¹⁷ ONU, *Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles*, Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>.

El papel del Estado es garantizar los derechos, garantizar el orden público político, el orden público económico, el orden social y el orden ambiental, la estabilidad democrática, la convivencia pacífica y el orden constitucional.

El papel del Estado entonces, no consiste en llamar al desorden, a subvertir el orden constitucional, a generar el caos ni a perseguir a quienes ejercitan sus derechos y cumplen con creces sus servicios a favor de toda la comunidad.

Ante los desafíos del mundo actual, un mundo inestable económicamente, polarizado y cambiante en lo político, un mundo con dinámicas poblacionales distintas, con nuevas tecnologías y que enfrenta la necesidad inminente de proteger al ambiente, quienes representan las instituciones y las industrias no deben actuar desde el temor.

Hemos superado graves crisis y construido progresivamente un país urbano. Actualmente contamos con una economía saludable y un Estado de Derecho fuerte, un sector de la construcción que continúa creciendo y unas instituciones sólidas. Los nuevos retos que nos plantean las dinámicas presentes nos invitan a permanecer firmes, a innovar, a invertir y promover una cultura de confianza y de respeto, a conservar desde nuestras áreas de ejercicio la mejor forma de desempeño, observando siempre los mandatos que la Constitución nos impone.

Colombia es un país resiliente, pero ante todo un país pujante que se sobrepone a los momentos de crisis y los supera. Y ello lo hacemos, como lo demuestra la historia constitucional y democrática, para mantener y consolidar nuestra democracia mediante la corresponsabilidad entre las instituciones del Estado, el sector empresarial y la ciudadanía. No se trata de una relación de vigilancia mutua o antagonismo, sino de una alianza estratégica, cimentada en la confianza, que permite cumplir los fines del Estado Social y Democrático de Derecho.

Nuestra historia demuestra que donde existen instituciones sólidas, independientes y confiables, florece también una industria vigorosa, generadora de empleo, innovación y bienestar colectivo. No hay oposición entre un Estado robusto y un empresariado dinámico; por el contrario, se potencian mutuamente. La estabilidad de las reglas de juego, la independencia de la justicia y la seguridad jurídica son el suelo fértil sobre el cual prospera la iniciativa privada y se fortalece el mercado.

Los invito entonces a seguir remando, desde nuestras orillas, hacia nuestro objetivo común.

Los invito a creer en el Estado, en sus instituciones, en las leyes y en los jueces, en este marco que todos debemos respetar porque es el que nos permite la convivencia pacífica y el beneficio común.

Los invito a continuar con entusiasmo y esperanza en la creación de hogares que nos acogen, espacios comerciales, instituciones que nos prestan servicios fundamentales y empleo e industria que impulsan la economía.

Los invito a seguir construyendo, literalmente, bienestar social para los colombianos y desarrollo para nuestro país.

Los invito a seguir defendiendo el orden constitucional y con él el respeto de la integridad y la supremacía de la Constitución que conlleva el respeto y la garantía de los derechos humanos, de los derechos económicos, de los derechos sociales, de los derechos individuales y de los derechos colectivos.

Los invito a defender el orden económico y el orden social y con ellos la estabilidad económica, la estabilidad social, la función social de la propiedad y la función social de la empresa como base del desarrollo.

Los invito a defender el orden público y con él, los derechos políticos y la democracia.

Los invito a defender a Colombia, con su historia y su futuro, el de las nuevas generaciones, que es el futuro de nuestros hijos, de nuestro pueblo, de nuestra sociedad.

Muchas gracias.