

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5.</b>
<b>1. DELIMITACIÓN DEL ÁREA</b>	<b>7.</b>
<b>2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	<b>8.</b>
<b>3. JUSTIFICACIÓN</b>	<b>10.</b>
<b>4. OBJETIVOS</b>	<b>12.</b>
<b>4.1 Objetivo general</b>	<b>12.</b>
<b>4.2 Objetivos específicos</b>	<b>12.</b>
<b>5. HIPÓTESIS</b>	<b>13.</b>
<b>6. METODOLOGÍA</b>	<b>14.</b>
<b>6.1 Tipo de investigación</b>	<b>14.</b>
<b>6.2 Técnicas de investigación</b>	<b>14.</b>
<b>6.3 Instrumentos de investigación</b>	<b>15.</b>
<b>6.4 Procedimiento de investigación</b>	<b>15.</b>
<b>6.5 Sistematización de la información</b>	<b>16.</b>
<b>6.6 Resultados esperados</b>	<b>17.</b>

**7. RESULTADOS ALCANZADOS 18.**

**CAPÍTULO I.**

**EL CONCEPTO DE VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA CONSAGRADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y LOS DESARROLLOS JURISPRUDENCIALES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL A PARTIR DE 2013 18.**

**1.1 El concepto de vivienda digna y adecuada 20.**

**1.2 El concepto de vivienda digna y adecuada, el caso colombiano 25.**

**1.2.1 La importancia física de la vivienda 31.**

**1.2.2 Políticas públicas defectuosas e inadecuadas 33.**

**CAPÍTULO II.**

**EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA CONSAGRADO EN EL *PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES*.**

**2.1 El reconocimiento del derecho a la vivienda digna en el derecho internacional 37.**

**2.2 Los derechos humanos y el desarrollo 43.**

**2.2.1 Alcance del derecho a una vivienda digna y adecuada 48.**

**CAPÍTULO III.**

**EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL POR MEDIO DE LA LEY 1537 52.**

**3.1 La importancia de legislar la vivienda digna y adecuada 52.**

**3.1 El caso colombiano: la Ley 1537 de 2002 57.**

**CONCLUSIONES** 64.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS** 67.

## RESUMEN

El derecho a una vivienda digna y adecuada está reconocido en convenios internacionales, tratados regionales y en muchas constituciones nacionales, entre ellas: Constitución de la República del Ecuador(artículo 30), Constitución de la República de Venezuela (artículo 82), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (capítulo primero, artículo cuarto), Constitución Española (artículo 47), Constitución Política de Bolivia (artículo 19), Constitución Nacional de Paraguay (artículo 100)... entre muchas otras. Por tanto, exigir el derecho a una vivienda digna y adecuada implica luchar por la inclusión de las personas más vulnerables de la sociedad. Por tal motivo, en virtud del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966, los Estados tienen la obligación de lograr progresivamente la plena realización de este derecho. En este sentido, el presente trabajo de grado contribuye a mejorar la información disponible acerca de este derecho; presentando el caso de la Ley 1537 de 2012 para Colombia y los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional a partir de 2013 en esta materia.

**Palabras clave:** derechos humanos, derecho a una vivienda digna y adecuada, derecho internacional, dignidad humana, vivienda, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

## INTRODUCCIÓN

El derecho a una vivienda digna y adecuada es universal, reconocido a nivel internacional en más de un centenar de las constituciones nacionales de todo el mundo (destacando países como Alemania, Bélgica, España, Brasil, Ecuador, Venezuela, México). Se trata de un derecho válido para cada persona individual. Sin embargo, a pesar de su carácter universal, es común encontrar en las ciudades y en los campos a personas sin hogar, desalojados y millares de viviendas inadecuadas. Más de 7 millones de personas fueron desalojadas de sus hogares entre 2003 y 2010 —en América, las personas desalojadas alcanzaron la cifra de 150000— (UN-HABITAT, 2012). A su vez, actualmente, unos 100 millones de personas se encuentran sin hogar y más de mil millones poseen una vivienda inadecuada alrededor del mundo (UN-HABITAT, 2012).

De acuerdo con las estimaciones de las Naciones Unidas, “3 billones de personas vivirán en barrios marginales para el 2050, la mayoría de estas personas viven en los países del sur; aunque ningún continente está, ni estará, a salvo a largo plazo” (1996, p. 18).

Aunque se han realizado dos conferencias mundiales y diversas cumbres dedicadas específicamente a cuestiones de vivienda (sobre desarrollo y medio ambiente entre otros temas), todas ellas organizadas por las Naciones Unidas durante las tres décadas anteriores con el ánimo de proporcionar una oportunidad para sensibilizar la opinión pública acerca de la gravedad de la situación, hasta el momento no ha habido seguimiento alguno a las declaraciones y planes de acción adoptados.

No obstante, lo que se necesita para hacer realidad el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada es atacar las causas más profundas de la falta de acceso a la vivienda en todo el mundo.

Estas causas, ya han sido identificadas por las Naciones Unidas. El Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada establece las siguientes: (i) la tierra y la especulación inmobiliaria; (ii) expropiaciones y desalojos obligados; (iii) el éxodo rural y el crecimiento de los barrios marginales; (iv) la discriminación contra los grupos vulnerables como las mujeres, los niños, los refugiados, los desplazados, los migrantes, las personas de edad y los discapacitados y (v) los efectos negativos de la privatización de los servicios públicos (UN-HABITAT, 2012).

Sin embargo, aunque no es posible tratar todos los aspectos e implicaciones del derecho a la vivienda digna y adecuada en el ámbito del presente trabajo de grado, lo que podemos hacer es contribuir a mejorar la información disponible acerca de este; presentando diversos ejemplos de aplicación normativa como es el caso de la Ley 1537 de 2012 para Colombia. Así mismo, señalaremos que los mecanismos de control a este tipo de normativa están disponibles en el plano internacional para garantizar y efectivizar dicho derecho para los más vulnerables, por lo que a través de un ejercicio correlacional verificaremos si la citada ley es acorde a los postulados de este tipo de mecanismos.

Así las cosas, en esta investigación nos ocuparemos de la definición y el contenido del derecho a una vivienda digna y adecuada. Además, se analizarán las obligaciones de los gobiernos y la aplicación de este derecho en Colombia por medio de la descripción de la mencionada ley y su correlación con la normativa internacional.

## **1. DELIMITACIÓN DEL ÁREA**

El área de estudio general del presente trabajo de grado se enmarca dentro del contexto jurídico con base en el análisis de una figura normativa como lo es el concepto de vivienda digna y adecuada, plasmado en la ley y la Constitución. Para su desarrollo es necesario emplear el estudio de las principales fuentes del derecho como lo son la ley, la jurisprudencia y la doctrina.

De acuerdo a la delimitación general del área de este proyecto se encuentra enmarcado dentro del derecho público, ya que la violación del derecho a una vivienda digna y adecuada puede afectar el disfrute de una amplia gama de otros derechos humanos y viceversa. En este orden de ideas, el acceso a una vivienda digna y adecuada es una condición previa para el disfrute de varios derechos humanos incluidos los derechos al trabajo, la salud, la seguridad social, al voto o la educación.

Tenemos, entonces, que el área del presente proyecto es jurídica con elementos de derecho público, especialmente constitucional y administrativo, al igual que los derechos humanos en el derecho internacional.

## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El derecho a la vivienda digna y adecuada está vinculado de lleno a diversos derechos humanos. Por esta razón, para garantizar y adjudicar una política de vivienda de interés social, se debe determinar su alcance en relación con el *têlos* de la vida digna debido a que mejorar la calidad de la vivienda de algunas personas no significa necesariamente su dignificación; un claro ejemplo de ello, son los diversos programas de interés social (como, por ejemplo, el SISBEN, el programa de Cero a Siempre, Familias en Acción) que no logran que las personas mejoren sus condiciones de vida con el pasar de los años.

Con base en ello, el derecho a la vivienda digna y adecuada no debe entenderse como la simple entrega de un almacén de cemento y ladrillo, sino que debe apreciar unas condiciones de espacio, servicios y ambientes que mejoren ostensiblemente la calidad de vida de una familia en dicho lugar.

Ahora bien, partiendo de la idea de que las personas logren mejorar su calidad de vida con base en la obtención de una vivienda digna, hay que considerar que para ello deben concurrir elementos de tipo económico que procuren la continuación de la tenencia sobre la vivienda; pues de nada sirve abastecer a la población de bienes, sino se les permite la obtención de recursos para la sostenibilidad del proyecto.

No se desconoce, para esta instancia, que las políticas públicas del Estado colombiano están orientadas a que las condiciones de vida de las personas mejoren y que cada vez sean más dignas, especialmente con el programa de vivienda establecido por la Ley 1537 de 2012; el cual plantea la satisfacción del derecho a una vivienda digna y adecuada para las personas más vulnerables, satisfaciendo lo promulgado por la Corte Constitucional en materia de dignidad:

[...] lo que pretende la jurisprudencia es entonces respetar un concepto de vida no limitado a la restrictiva idea de peligro de muerte, ni a la simple vida biológica, sino a consolidar un sentido más amplio de la existencia que se ate a las dimensiones de dignidad y decoro. Lo que se busca con dicha noción es preservar la situación existencial de la vida humana en condiciones de plena dignidad, ya que, al hombre no se le debe una vida cualquiera, sino una vida saludable, en la medida de lo posible. (Sentencia T-849 de 2002. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra)

En este sentido, el problema jurídico en torno al cual girará el presente proyecto es el siguiente: *¿cuáles son los parámetros que cumple el programa de vivienda de interés social creado por la Ley 1537 de 2012, de acuerdo a las directrices establecidas en materia de vivienda digna y adecuada por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, promovidos por la Corte Constitucional después de 2013?*

### 3. JUSTIFICACIÓN

La investigación que se pretende ejecutar resulta conveniente en cuanto al auge que ha concurrido con la transformación de un derecho económico y social a un derecho fundamental como ha sucedido con el derecho a la vivienda digna y adecuada contenido en el artículo 51 de la Constitución colombiana. Ello en tanto que este se erigió como un fin meramente idealista y no como aquello que se hiciera indispensable para el mínimo, estable y normal desarrollo de quien encabeza las garantías constitucionales que al presente son conocidas.

Resáltese como luego de poco más de 25 años desde que se hizo presente el cambio constitucional en el país, se ha vuelto imperioso para el Estado brindar a quienes se amparan bajo su manto el mayor número de garantías que le auspicien al individuo un sano desarrollo colectivo y personal. Así pues, el logro de obtener una vivienda digna y adecuada le permite a una persona acceder a otros derechos que sabe que posee pero que sé le dificulta ejercerlos. Por esta razón, ha de comprenderse que el proyecto de vida del ser humano es un conjunto de actitudes y derechos que conforman un engranaje que solo marcha sin error cuando su eje se encuentra firme.

Todo país miembro del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* debe cumplir con las obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada para todas las personas especialmente las más vulnerables. Como es el caso de las personas arbitrariamente desalojadas de sus hogares o de las tierras; o aquellos que quedaron sin medios de acceder a una vivienda digna a través de su/sus propios medios.

Por tal motivo este proyecto es importante para la sociedad, ya que pocos estudios se han enfocado en analizar los factores que deben ser tomados en cuenta al establecer si los modelos determinados en los diferentes pactos internacionales y en las leyes nacionales se pueden considerar como aptos para acceder a “una vivienda digna y adecuada” con el fin de garantizar los derechos de las personas más vulnerables. A su vez, es necesario identificar algunos aspectos de este

derecho que deben ser tenidos en cuenta en cualquier contexto determinado. Esto incluye, lo siguiente: *seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios materiales; facilidades e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación y adecuación cultural*. Así, la sociedad, al profundizar en estos aspectos, podrá trascender la esfera material en la que se enmarca el poder obtener una vivienda.

Con base en ello, este proyecto también es importante en el aspecto personal debido a que su influencia social conlleva a que los conocimientos adquiridos a lo largo de la carrera podrán trascender la esfera teórica; al ser aplicados no solo de forma práctica, puesto que su influencia se verá reflejada en el diario vivir de los grupos más vulnerables de la sociedad que, en muchas ocasiones, son invisibilizados.

Por tanto, este trabajo le proporcionará al lector y al programa de Derecho de la Universidad Manizales una idea coherente de como la vivienda resulta ser un factor determinante en la evolución del sujeto; en tanto que aspectos como la educación, el trabajo, la salud, resplandecen en escenarios en los que una familia o persona alcanza tras la consecución de una vivienda digna y adecuada; logrando de tal suerte una estabilidad individual y colectiva, y exhibiendo un compás con el orden social que pretende conseguir el Estado.

## 4. OBJETIVOS

### 4.1 Objetivo general

- Analizar los parámetros que cumple el programa de vivienda de interés social creado por la Ley 1537 de 2012, de acuerdo a las directrices establecidas en materia de vivienda digna y adecuada por el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, promovidos por la Corte Constitucional después de 2013.

### 4.2 Objetivos específicos

- Describir el concepto de vivienda digna y adecuada consagrado en la Constitución colombiana y los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional a partir de 2013.
- Correlacionar el derecho a la vivienda digna consagrado en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* con lo establecido por el legislador en la Ley 1537 de 2012.
- Examinar si se garantiza el derecho a la vivienda digna y adecuada a través del acceso a la vivienda de interés social por medio de la Ley 1537 de 2012.

## 5. HIPÓTESIS

El presente proyecto se basó en el constructo hipotético: derecho a una vivienda digna y adecuada; el cual tuvo como variables independientes: derechos económicos sociales y culturales y derecho internacional, así como variable dependiente: vivienda de interés social. Por tal motivo, al ser un problema de investigación y con base en la pregunta planteada, se presentan tanto la hipótesis positiva como negativa que tuvieron como propósito dar una respuesta correcta a la pregunta problema.

**H1:** el programa de vivienda de interés social creado por la Ley 1537 de 2012 si cumple con los postulados jurisprudenciales promovidos por la Corte Constitucional, después de 2013, de acuerdo a las directrices establecidas en materia de vivienda digna y adecuada por el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

**H2:** el programa de vivienda de interés social creado por la Ley 1537 de 2012 no cumple con los postulados jurisprudenciales promovidos por la Corte Constitucional, después de 2013, de acuerdo a las directrices establecidas en materia de vivienda digna y adecuada por el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

Con base en lo anterior, estas hipótesis trataron de dar respuesta a la pregunta problema al ser sometidas a prueba con los datos recolectados a través de las diversas fuentes del derecho.

## **6. METODOLOGÍA**

La investigación del presente trabajo de grado es de tipo descriptivo-interpretativo, ya que el propósito es el de describir situaciones y eventos. Por lo general, los estudios descriptivos buscan definir las propiedades más importantes a través de medir y evaluar las diversas variables de la investigación.

Además, los estudios descriptivos evalúan de manera independiente cada una de las variables con el fin de obtener la mayor precisión posible. Por tal motivo, se definió con exactitud qué se va a medir y cómo se va a lograr dicha precisión; en nuestro caso: el concepto de vivienda digna y adecuada, vida digna y vivienda de interés social.

### **6.1 Tipo de investigación**

Al ser una investigación de tipo descriptivo, la información fue recolectada por medio de referencias bibliográficas; ya que estas son las fuentes principales que proporcionaron la comparación entre las variables objeto de estudio.

### **6.2 Técnicas de investigación**

La técnica de investigación empleada para la revisión bibliográfica fue el análisis de contenido; la cual es una técnica sistemática y objetiva para hacer inferencias válidas y confiables de los datos con respecto a su contexto. Así, el análisis de contenido nos permitió identificar la correlación entre el derecho a una vivienda digna y adecuada y la vida digna promulgada en la Constitución. En este sentido

fue necesario codificar la información, separar las características relevantes de cada variable; lo que posteriormente ayudo a realizar su descripción y un análisis más preciso.

### **6.3 Instrumentos de investigación**

El instrumento para el análisis de contenido fue el mapa conceptual, ya que uno de los objetivos de este instrumento es el de representar las relaciones entre los diferentes conceptos en forma de proposiciones con el fin de hacerlas explícitas. Así, las relaciones son representadas en un gráfico bidimensional en el que los conceptos forman nodos y las relaciones se indican mediante una línea de conexión etiquetada por palabras o frases que especifican la relación que enlaza los conceptos.

### **6.4 Procedimiento de investigación**

En el procedimiento de investigación se incluyeron todos los detalles que caracterizan la investigación; lo cual nos sirvió para conocer cada pormenor del trabajo, contextualizándolos, justificando cada uno de los pasos a seguir; así el procedimiento nos dio una serie de pasos lógicos y comunes, discurrendo en tres etapas: la inicial, de desarrollo y final; por tanto, el procedimiento debe dejar claro y explicar cada paso de la investigación.

Después de tener claridad sobre el problema a desarrollar, la estrategia metodológica y demás, a continuación mostraremos las fases que se siguieron en esta investigación:

**Fase 1:** se realizó una búsqueda bibliográfica para familiarizarnos con el concepto de vivienda digna y adecuada consagrados en la Constitución y los desarrollos jurisprudenciales derivados de los postulados del derecho internacional a partir de 2013.

**Fase 2:** después de recolectada la información y de su respectiva interpretación, se correlacionó el derecho a la vivienda digna y adecuada con el derecho a la vida digna consagrado en la Constitución y en los desarrollos jurisprudenciales.

**Fase 3:** se estableció si se garantiza el derecho a la vivienda digna y adecuada y a la vida digna a través del acceso a la vivienda de interés social por medio de la Ley 1537 de 2012.

**Fase 4:** finalmente, con los resultados obtenidos se concluyó si el programa de vivienda establecido por la Ley 1537 de 2012 cumple con los parámetros establecidos por los desarrollos jurisprudenciales derivados de los postulados del derecho internacional promulgados por los organismos internacionales para garantizar una vida digna.

## **6.5 Sistematización de la información**

La información recolectada y analizada en las fases anteriores fue debidamente sistematizada para llegar a las conclusiones respectivas. En la fase correlacional e interpretativa se analizó y clasificó de acuerdo con su importancia dentro del trabajo de investigación.

## 6.6 Resultados esperados

Los resultados del presente trabajo de grado, ayudarán a consolidar si el programa de vivienda de interés social creado por la Ley 1537 de 2012 cumple con los postulados jurisprudenciales promovidos por la Corte Constitucional después de 2013, de acuerdo a las directrices establecidas en materia de vivienda digna y adecuada por el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*; lo cual podrá ser sometido al debate académico con posterioridad.

## **7. RESULTADOS ALCANZADOS**

### **CAPÍTULO I.**

#### **EL CONCEPTO DE VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA CONSAGRADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y LOS DESARROLLOS JURISPRUDENCIALES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL A PARTIR DE 2013**

Según Joan Clos, director ejecutivo de ONU- Habitat III, más de mil millones de personas en todo el mundo no residen en una vivienda digna y adecuada, mientras que un millón más no tienen ningún tipo de hogar. En la próxima década, se espera que la población urbana mundial se duplique. Casi todo este aumento se producirá en los países en vías de desarrollo como Colombia. De la misma forma, un tercio de la población urbana del mundo vive en extrema pobreza. Por lo que, para la mayoría de ellos, vivienda significa vivir en asentamientos miserables e inseguros.

Las estadísticas, sin embargo, no capturan completamente la dimensión global del estado de la vivienda. Para tener una mejor comprensión de la insuficiencia e inseguridad en la que viven las personas y las comunidades, basta con considerar las siguientes formas contemporáneas de vivienda: tugurios y asentamientos ilegales; automóviles chatarrizados; calles y terraplenes; bodegas y recintos abandonados; plástico, periódicos y cajas de cartón; entre muchos otros.

La necesidad de un lugar seguro para vivir en pro de la dignidad humana, mantener la salud física y mental, el bienestar y una calidad de vida superior, solo puede culminarse mediante una vivienda digna y adecuada. La vivienda juega un papel importante en la provisión de servicios básicos como el acceso al agua potable y a las instalaciones sanitarias adecuadas. Los derechos a la salud, educación, medio ambiente, participación, servicio a la comunidad, entre otros,

están intrínsecamente entrelazados con la vivienda. Por tanto, la vivienda tiene una participación sustancial en las actividades de desarrollo.

“Tratándose de la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna, para la Corte es indiscutible su carácter subjetivo, fundamental y exigible, por cuanto en el ordenamiento colombiano no solo es derecho fundamental aquél expresamente reseñado como tal en la carta política, sino también aquellos que puedan adscribirse a normas constitucionales en las que se valoran bienes jurídicos cardinales, como elementos merecedores de protección especial.

Incuestionablemente, la vivienda digna constituye elemento de trascendental magnitud para la materialización y efectividad de la dignidad humana, a la cual le es inmanente. Carecer las personas de un lugar decoroso de habitación, les impide sobrellevar la pervivencia con intimidad, autoestima, conformación familiar y protección, además de conllevar adicionales riesgos contra la salud a consecuencia de la intemperie.”(Corte Constitucional. Sentencia T-583 de 2013. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla)

La vivienda digna y adecuada, encuentra un reconocimiento explícito en un amplio espectro de instrumentos internacionales. Sin embargo, todavía hay una escasez de comprensión y reconocimiento como una de las necesidades humanas más básicas y como requisito fundamental para la vida digna en muchas partes del mundo. Gran cantidad de Estados, a su vez, simplemente, intentan explotar la progresiva realización de su obligación hacia este derecho y evadir su responsabilidad.

## 1.1 El concepto de vivienda digna y adecuada

Todos los Estados tienen la obligación primordial de proteger y promover los derechos humanos. Las obligaciones sobre los derechos humanos están definidas y garantizadas por las organizaciones internacionales y el derecho consuetudinario (prueba de una práctica general de los Estados aceptada como derecho, que es seguida por un sentido de obligación legal), además los Estados deben de crear obligaciones vinculantes para dar efecto a tales derechos.

“Todos los derechos tienen en tal perspectiva una dimensión positiva y negativa, ya que todos ellos requieren de prestaciones estatales que tienen costos económicos para su efectiva garantía, como son el funcionamiento de un aparato jurisdiccional eficaz del Estado, una policía competente, registros de propiedad, entre otros aspectos, como asimismo, una dimensión negativa o de abstención de vulneración tanto por el Estado (como una legislación que vulnere los derechos o que afecte su contenido esencial o la prohibición de retroceso sin justificación), como por los particulares, cuando estos realizan actos u omisiones que afectan los derechos o adoptan actos jurídicos vulneradores de tales derechos.” (Nogueira, 2009, p. 144)

A través de la ratificación de los tratados de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de hacer efectivos estos derechos dentro de sus respectivas jurisdicciones. Algunas obligaciones son de efecto inmediato, incluido el compromiso fundamental de garantizar que el derecho a una vivienda digna y adecuada se ejerza sobre la base de la no discriminación de las personas más vulnerables.

“Todo Estado parte tiene la obligación de adoptar medidas para asegurar que todas las personas de ese Estado puedan disfrutar de los derechos establecidos en el tratado. El órgano creado en virtud del tratado los ayuda a lograr ese objetivo vigilando la aplicación del tratado y recomendando la adopción de otras medidas.” (Oficina del Alto Comisionado, 2012, p. 1)

Posición reiterada por la Corte Constitucional, al afirmar:

“Se ha señalado que en los casos de sujetos de especial protección constitucional, como los adultos mayores, madres cabeza de familia, menores de edad, y personas en situación de discapacidad, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para solicitar el amparo del derecho a la vivienda digna. Ante tal situación, el juez constitucional que conoce de una solicitud de tutela para amparar el derecho a la vivienda digna debe analizar la posible vulneración de sus contenidos esenciales, absteniéndose de declarar la improcedencia bajo argumentos como la existencia *prima facie* de otro mecanismo judicial ordinario, o el carácter prestacional de dicho derecho.” (Sentencia T-544 de 2016. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas)

Lo más importante para resaltar es el deber principal de los gobiernos de incorporar el derecho a la vivienda digna y adecuada en su legislación nacional. Sin esto es imposible que la mayoría —de nuevo, dependiendo del sistema jurídico del país en cuestión— puedan proteger la credibilidad del derecho de la población a la vivienda. En 2012, el Relator Especial de la ONU hizo hincapié en esto:

“A nivel mundial, más de 50 países han adoptado o modificado sus constituciones nacionales para incluir elementos relacionados con el derecho a una vivienda adecuada, muchos de estos contienen garantías explícitas del derecho a una vivienda adecuada.” (UN-Habitat, 2012, p. 18)

No obstante, en la práctica, no siempre se garantiza el derecho a la vivienda digna y adecuada así se encuentre dentro del cuerpo normativo nacional. De hecho, los Estados tienen diversos medios para el reconocimiento de dicho derecho. Varios países en sus constituciones han reconocido el derecho a una vivienda digna y adecuada como un derecho humano básico. Por tanto, lo ideal sería que cada persona vulnerable pudiera tener acceso a este derecho.

“Es indiscutible, pues, la trascendencia de la vivienda en la vida del hombre para satisfacer una necesidad inherente a él, cual es la de protegerse,

resguardase o cobijarse de toda situación de peligro. Se trata de un bien necesario en el sentido social, ya que no tiene el mismo alcance que otros bienes, como el agua o los alimentos, sin los cuales es imposible vivir.”(Cortés, 1995, p. 27)

Al tener el reconocimiento constitucional del derecho a una vivienda digna y adecuada como principio, el Estado tiene el deber político a través de sus políticas públicas y programas de gobierno de mejorar el acceso a la vivienda de la población incluyendo a los más vulnerables. Por esto, los gobiernos se han comprometido a incorporar el mencionado derecho en su legislación nacional.

“Hay consenso entre los actores sociales en cuanto a que el objetivo del desarrollo es proporcionar oportunidades a toda la población para que alcancen su realización como seres humanos (derechos sociales fundamentales), lo que implica satisfacer plenamente —entre otras— sus necesidades básicas de educación, salud, nutrición y vivienda.” (Bravo, 2005, p. 54)

También está el reconocimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada como elemento integrante y complemento de los demás derechos fundamentales tal como el derecho a la vida. En la mayoría de los países, el derecho a la vida está reconocido en las constituciones como un derecho fundamental. Es, entonces, posible correlacionar este derecho con el derecho a una vivienda digna y adecuada.

Asimismo, el derecho a una vivienda digna y adecuada puede ser reconocido por la legislación ordinaria, por ejemplo: con una ley nacional de vivienda como ocurre en el caso venezolano y colombiano.

Con base en lo anterior, las obligaciones del Estado se dividen en tres categorías: las obligaciones de respetar, proteger y cumplir.

“Las obligaciones de los Estados respecto de los derechos económicos, sociales y culturales se expresan de manera diferente según los tratados. Por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se dispone que los Estados han de “adoptar medidas” hasta el máximo de los recursos de que dispongan para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Además, en el Pacto se dispone que los Estados han de garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación y asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de tales derechos. En otros tratados o constituciones se especifican las obligaciones de manera diferente e incluso se incluyen medidas concretas que los Estados han de adoptar, como la aprobación de legislación o la promoción de esos derechos en las políticas públicas.” (ACNUDH, 2016, p. 1)

*La obligación de respetar:* la obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de injerir directa o indirectamente en el disfrute del derecho a una vivienda digna y adecuada. Por ejemplo: los Estados deben abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos y demolición de viviendas, negando la seguridad de la tenencia a grupos particulares; imponer prácticas discriminatorias que limitan el acceso de la mujer a la vivienda, la tierra y la propiedad; infringir el derecho a la privacidad y la protección del hogar negando la vivienda, la tierra y la restitución de la propiedad a determinados grupos o construcción de viviendas cercanas a contaminantes de los recursos hídricos.

A su vez, respetar el derecho a una vivienda digna y adecuada implica que los gobiernos deben abstenerse de cualquier medida que pueda impedir el ejercicio de este derecho. Este es el carácter de derecho negativo, en contra de la acción del gobierno que le prohíbe hacer cualquier cosa que comprometa el acceso a la vivienda. Además, un gobierno viola esta obligación —cualquiera que sea su situación jurídica— si no crea los programas de vivienda para satisfacer las necesidades de las personas más vulnerables. Y en caso de conflicto armado —como Colombia—, esta obligación implica que las tropas del gobierno deben abstenerse de destruir las viviendas de los civiles.

Al igual que en el caso de otros derechos humanos, los gobiernos no solo tienen el deber de respetar el derecho a una vivienda digna y adecuada sino que también deben cumplir y proteger este derecho como se define en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

“El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desempeña dos funciones básicas de control convencional: a) interpreta los contenidos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) a través de observaciones generales, dos de ellas son específicamente sobre el derecho a la vivienda (la OG 4 y la OG 7); y b) monitorea el cumplimiento de las obligaciones que el PIDESC señala a partir de la discusión de informes presentados por los Estados Partes, en sesiones en las que las organizaciones sociales también tienen derecho a presentarlos “(conocidos como informes alternativos o sombra). (González, 2009, p. 189)

*La obligación de proteger:* la obligación de proteger exige que los Estados impidan que terceros interfieran con el derecho a una vivienda digna y adecuada. Los Estados deberían adoptar una legislación, u otras medidas, para garantizar que los actores privados se vinculen y cumplan con las normas de derechos humanos relacionadas con el derecho a una vivienda digna y adecuada. Los Estados deben, por ejemplo, regular la vivienda y los mercados de arrendamiento de una manera que promueva y proteja a este derecho garantizando que los bancos e instituciones financieras extiendan financiamiento para la adquisición de vivienda sin ninguna discriminación; además de garantizar que el sector privado preste los servicios básicos de agua, saneamiento y otros con la construcción de programas de vivienda que sean disponibles, accesibles y de calidad para las personas más vulnerables.

Por esta razón, la obligación de proteger el derecho a una vivienda digna y adecuada requiere que los gobiernos excluyan a terceros de vulnerar el derecho a una vivienda por cualquier motivo o razón. Esto se aplica a los individuos, empresas y otras entidades. Los gobiernos deben dictar leyes acordes que protejan a la población de la especulación inmobiliaria. Asimismo, se deben crear

órganos competentes para investigar las violaciones y asegurar los medios de reparación efectiva para las víctimas a través del acceso a la justicia.

“Los Estados están obligados, al menos, a proteger el “umbral mínimo” de obligaciones sin el cual el derecho resultaría totalmente desnaturalizado. Y en ese sentido, a adoptar “todas las medidas adecuadas” y “hasta el máximo de los recursos disponibles” para satisfacer el derecho en cuestión, otorgando prioridad a los grupos más vulnerables y a los que tienen necesidades más urgentes”. (Pisarello, 2003, p. 189)

## **1.2 El concepto de vivienda digna y adecuada, el caso colombiano**

En la actualidad, aproximadamente 2,5 millones de personas en Colombia viven en viviendas que son físicamente inadecuadas en barrios inseguros, superpoblados o mucho más allá de lo que realmente pueden permitirse (estimaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE 2014). Este flagelo degrada la calidad de vida e incluso las condiciones de convivencia, pues los parámetros de vivienda adecuada, tienen como componentes tanto la casa, como los barrios y sus condiciones de infraestructura de servicios públicos y equipamientos colectivos.

“Ahora bien, la situación es más preocupante si se tiene en cuenta la mala distribución del ingreso y la riqueza en el país. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) [...], el 73% de los hogares colombianos tiene ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos, buena parte del cual está en el sector informal; un 17% dispone de ingresos entre cuatro y ocho salarios mínimos, y el 10% restante cuenta con más de ocho salarios mínimos [...]. Estos dos últimos grupos se caracterizan por ser urbanos y con actividad económica formal.”(Universidad del Rosario, 2016, p. 1)

Sin embargo, esto podría ser muy diferente. Ya que debemos garantizar viviendas de alta calidad y verdaderamente asequibles para todos y así finalmente alcanzar

los objetivos propuestos por el constituyente en la Constitución de 1991; y lo cual se ha reafirmado en iniciativas legislativas posteriores.

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

En este sentido, la Corte Constitucional se ha pronunciado en cómo debe entenderse el derecho a una vivienda digna y adecuada:

“El derecho a la vivienda digna, como fundamental que es [...] debe comprender la posibilidad real de gozar de un espacio material delimitado y exclusivo, en el cual la persona y su familia puedan habitar y llevar a cabo los respectivos proyectos de vida, en condiciones que permitan desarrollarse como individuos dignos, integrados a la sociedad. “(Sentencia T-583 de 2013. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla)

Agregando, en la misma sentencia,

“La “dignidad” en el disfrute real de la vivienda no se reduce a una concepción ideal, pues involucra la noción de “habitabilidad”, en condiciones de salubridad, funcionalidad, privacidad y seguridad, comportando responsabilidad de calidad, estabilidad y titularidad por parte del Estado y los urbanizadores.”

El llamado a adoptar e implementar un derecho a la vivienda digna no solo tiene una base ética en los principios de justicia e ideales de un Estado social de derecho, sino que también se basa en una perspectiva altamente pragmática: el papel central que juega la vivienda en la vida de las personas, al respecto a referido la Corte:

“La Corte ha sido clara en establecer que la materialización del derecho fundamental a la vivienda digna, no implica únicamente la posibilidad de adquirir un inmueble para su habitación, sino, a su vez, que dicho acceso sea real y estable en el sentido de que el bien otorgado permita su goce efectivo y se constituya en un lugar adecuado para que una persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad. Por ende, es claro que a la luz de los instrumentos internacionales, de los cuales Colombia hace parte, y de la jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental a la vivienda digna cuenta con una interpretación amplia, que incluye el concepto de vivienda adecuada; lo que significa que no se concreta con la entrega de un inmueble, sino que este debe ser adecuado para la habitación de quien tiene el derecho permitiendo su goce real y efectivo para que en él se pueda vivir de manera digna. (Corte Constitucional.” Sentencia T-024 de 2015. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza)

Habida cuenta de las múltiples formas en que la vivienda es, o puede constituir, la piedra angular de una serie de beneficios conexos: salud y seguridad personales, oportunidades de empleo, educación decente, seguridad de la tenencia, seguridad económica, nuevas relaciones sociales y más y mejores oportunidades económicas. De manera análoga se ha señalado:

“Calificar como fundamental el derecho a la vivienda digna como ha sucedido con otras garantías pertenecientes a la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales, implica adoptar una postura más cercana al ideario plasmado por nuestros Constituyentes y adicionalmente, más respetuosa de los compromisos adquiridos por nuestro Estado a nivel internacional. El principal reparo que se ha propuesto para negar el carácter fundamental de los derechos económicos, sociales y culturales —y en particular de la vivienda digna— esto es, el relativo a su carácter prestacional, elemento que se traduce en la necesaria definición de las políticas públicas que, en atención a la disponibilidad de recursos, establezcan las condiciones en las que se garantizará su disfrute, es un argumento que apunta en realidad a describir la forma como este derecho puede hacerse efectivo en la práctica y no a desconocer la necesaria protección que el mismo merece, en cuanto derecho fundamental, aspecto que deviene indiscutible una vez establecida su imperiosa protección de cara al respeto de la dignidad humana.” (Corte Constitucional. Sentencia T-530 de 2011. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto)

La efectivización del derecho a la vivienda digna y adecuada también contribuye, en gran medida, a contrarrestar la tendencia perniciosa hacia los extremos de bienestar y oportunidades materiales presentes en nuestra sociedad; una tendencia que está creando fisuras cada vez mayores entre los más ricos de la Nación y la mayoría de la población; disparidades que hacen imposible una verdadera democracia.

Un enfoque audaz y fresco para resolver los problemas de vivienda de la Nación es oportuno, por lo que se requiere una seria intervención gubernamental y una multiplicidad de estrategias tanto públicas como privadas. Asimismo se ha dicho:

“Como es evidente, los principales llamados a configurar los contenidos normativos en virtud de los cuales deberá ponerse en práctica el derecho a la vivienda digna son los poderes democráticamente constituidos para tal fin. Lo anterior por cuanto, el diseño de las políticas públicas necesarias para el efecto, conlleva la adopción de decisiones de gran trascendencia en relación con la distribución de bienes escasos en el panorama económico nacional y la consecuente determinación en cuanto a las prioridades en su asignación. Lo cual implica en cierta medida oponer excepciones a las leyes del mercado que, en términos generales, determinan la satisfacción de este tipo de necesidades.” (Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2008. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto)

Por tal motivo,

“En estos términos, la faceta prestacional del derecho a la vivienda digna podrá dar origen por vía de transmutación a distintos derechos subjetivos concebidos en el marco de políticas públicas, las cuales a su vez, deberán idear mecanismos idóneos para asegurar la exigibilidad de tales derechos. “(Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2008. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto)

En los últimos años, se han obtenido ganancias y cientos de hogares han sido asistidos. Sin embargo las ganancias y la asistencia han sido parciales,

fragmentarias y transitorias en el mejor de los casos; las cifras de personas sin una vivienda digna lo demuestran. Cualquier examen de los problemas relacionados con la vivienda revela claramente cuán dolorosos, penetrantes y persistentes pueden llegar a ser.

Por lo tanto debemos superar la ilusión de que el mero retoque a las políticas actuales, e incluso la apropiación de más dinero, será suficiente para resolver nuestros problemas de vivienda. El cambio fundamental es necesario desde hace mucho tiempo. Por este motivo la Corte ha dicho:

“La Corte igualmente ha reiterado que es necesario priorizar la garantía del derecho a la vivienda digna a los grupos más vulnerables de la sociedad que viven en condiciones de precariedad material. Ese criterio de prioridad, indica que las autoridades y los particulares se obligan a cumplir con el deber de solidaridad que se traduce en dispensar atención y consideración especial a las personas que esta Corporación ha reconocido como particularmente vulnerables” (Art.13, inc. 3 C.P.). (Corte Constitucional. Sentencia T-347 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt)

Los problemas de vivienda están profundamente arraigados en el funcionamiento de nuestro sistema económico y en las formas en que funciona la sociedad, y no son solo el resultado de las últimas décadas de conflicto. Más bien, este país tiene una larga historia de tales problemas como consecuencia de ciertos arreglos institucionales básicos y de las características intrínsecas de nuestra sociedad. Los factores más importantes incluyen: el funcionamiento del mercado de la vivienda; la ampliación de la desigualdad de ingresos; la discriminación persistente y generalizada en la vivienda; la dependencia excesiva de la deuda y los mercados de capitales para financiar la vivienda; políticas públicas inadecuadas para contrarrestar estas tendencias y, en el peor de los casos, exacerbarlas.

La implementación práctica de los derechos constitucionales fundamentales siempre dependerá de una mayor o menor erogación presupuestaria, de forma tal, que despojar a los derechos prestacionales —como el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, al acceso al agua potable entre otros— de su carácter de derechos fundamentales resultaría no sólo confuso sino contradictorio. Al respecto, se dice, debe repararse en que todos los derechos constitucionales fundamentales —con independencia de

si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente— poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad. Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial que hoy resulta obsoleta así sea explicable desde una perspectiva histórica. (Corte Constitucional. Sentencia T-530 de 2011. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto)

Toda estrategia viable para lograr un derecho a la vivienda digna y adecuada debe surgir a través de un proceso dinámico y participativo que incluya: comprender y enfrentar las causas fundamentales de los problemas de la vivienda; presentar una visión de la verdadera provisión de vivienda social; organizaciones de construcción comprometidas con el desarrollo del liderazgo y la toma de decisiones ampliamente inclusiva y generar fondos independientes a los subsidios estatales (Wakjira, 2013).

En este sentido, creemos que la salud de una sociedad puede ser juzgada por la calidad y la asequibilidad a la vivienda por parte de su población. Una sociedad que profesa una profunda preocupación por las necesidades humanas, no puede ser tan profundamente deficiente en este ámbito, por esta razón se considera que:

“El derecho fundamental a la vivienda digna está integrado por unos componentes que garantizan la adecuación y dignidad de la vivienda, los cuales deben ser amparados por el Estado de manera que los ciudadanos tengan acceso a una vivienda adecuada que cumpla con todos y cada uno de aquellos presupuestos. Si bien, no todos los componentes descritos son exigibles de forma inmediata, una vez el Estado se ha comprometido con su desarrollo a través de acciones concretas, estas se convierten en derechos subjetivos susceptibles de ser tutelados frente a actuaciones u omisiones del Estado o particulares que puedan vulnerarlos.” (Corte Constitucional. Sentencia T-279 de 2015. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas)

Al comienzo de un nuevo siglo, y después del proceso de paz, Colombia todavía se enfrenta a problemas de vivienda graves y profundamente arraigados. La vivienda es tan fundamental para la vida humana y el bienestar, que el progreso significativo hacia el logro de un derecho a la vivienda digna y adecuada proporciona un excelente trampolín para el lanzamiento de reformas sociales y económicas estrechamente relacionadas. Esta lógica es positiva. Sin embargo, a pesar de los anteriores pronunciamientos de la Corte Constitucional, los actores políticos clave han sido incautos y desaparecidos en la acción.

### **1.2.1 La importancia física de la vivienda**

El lugar donde se vive —especialmente, si uno es pobre o pertenece a un grupo vulnerable— desempeña un papel crítico en la fijación del rol de una persona en sociedad. Vivir en una vivienda de mala calidad, en un barrio ‘marginal’, puede limitar la capacidad de las personas para asegurar una educación adecuada para sus hijos, reducir las posibilidades de encontrar un trabajo decente y privarlos de servicios públicos domiciliarios y servicios comunitarios. Por consiguiente:

“Ha consagrado la jurisprudencia de esta Corporación que el derecho a la vivienda es fundamental cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, como son menores de edad, adultos mayores, personas en situación de discapacidad o población desplazada; en los casos en que se afecta el contenido mínimo de protección del derecho, de acuerdo con el cual el Estado está en la obligación de promover planes de vivienda, que incluyen subsidios para la compra o arrendamiento de bienes inmuebles, este último cuando la afectación del derecho sea como consecuencia de la acción (por ejemplo, por obras de interés general) o inacción (por ejemplo, construcciones sin licencia de construcción en zonas de alto riesgo) de las entidades territoriales o por hechos imprevisibles (por ejemplo, desastres naturales). En estos casos, el carácter fundamental del derecho a la vivienda, obliga a la adopción de medidas de carácter inmediato.” (Corte Constitucional. Sentencia T-167 de 2016. Magistrado Ponente: Alejandro Linares)

La calidad de la vivienda también puede ser un signo, así como parte de la autoimagen de una persona, de que en algunos aspectos importantes uno no ha tenido éxito. Aunque las condiciones de vivienda han mejorado dramáticamente, desde el siglo XX, la mala calidad sigue siendo un problema que enfrentan millones de colombianos. Los incendios con veladoras debido a la falta de servicio eléctrico siguen siendo comunes, al igual que las plagas de bichos y ratas de muchos hogares por la carencia de alcantarillado y los graves problemas de salud por la falta de servicio de agua potable. Lo anterior teniendo en cuenta que, en los últimos años, ha habido demostraciones convincentes de los vínculos entre salud y vivienda. En definitiva:

“La vivienda es el espacio físico donde los seres humanos transcurren gran parte de su vida; reponen sus fuerzas y donde se dan actividades y momentos importantes que estrechan relaciones afectivas, y fortalecen el núcleo familiar. Por su influencia en la salud de las personas, la vivienda debe brindar seguridad, ofrecer intimidad, descanso y bienestar, en función de las condiciones del medio ambiente y de la conducta que asumen sus ocupantes.

La situación de precariedad e insalubridad de la vivienda, afecta la salud física, mental y social de las personas, especialmente de los niños y ancianos, que constituyen la población más vulnerable.” (OPS, 2009, p. 7)

La evidencia adicional sobre las conexiones entre vivienda inadecuada y salud, revela que los residentes que viven en viviendas de alta calidad son menos propensos a enfermarse que aquellos que viven en viviendas de baja calidad. Además, los costos de no proporcionar viviendas decentes en entornos estables a las familias —en las formas de mala salud, delincuencia y vandalismo— excederán con creces las inversiones en viviendas de interés social (Hynes et al., 2000). Aunque, no debemos olvidar que puede haber espacio para mejorar la rentabilidad de este tipo de vivienda.

A pesar de la necesidad física universal de un refugio, así como de la importancia simbólica y emocional de una vivienda digna, los problemas de vivienda en todo el país son serios y generalizados. Así, entre las peores necesidades en materia de vivienda, tenemos: son hogares que tienen ingresos inferiores al salario mínimo mensual legal vigente; pagan más del 50 % de sus ingresos en alquiler y servicios públicos; sus viviendas son extremadamente pequeñas y no reciben ningún tipo de ayuda estatal.

Otra forma de ver las necesidades de vivienda es a través de las estimaciones del número de hogares pobres elegibles para recibir asistencia que no la reciben por no cumplir con los requisitos de ley (en el tercer capítulo, ahondaremos en ello). Alrededor de dos de cada tres hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, no son beneficiarios del programa de viviendas de interés social. En este sentido, la elegibilidad para mucho más hogares de bajos ingresos debe ser reestructurada. Por lo menos 2,5 millones de hogares que tienen las peores condiciones de vivienda, serían elegibles para un subsidio (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, encuesta GEIH).

Las necesidades de vivienda también pueden examinarse, comparando la situación de la vivienda de los que tienen menos oportunidades y recursos de aquellos que tienen más. Las necesidades de vivienda de los ciudadanos más pobres, discriminados por pertenecer a grupos vulnerables (por ejemplo, raciales, desplazados, mujeres jefas de hogar entre otros), son mucho más graves que entre la población en general.

### **1.2.2 Políticas públicas defectuosas e inadecuadas**

En los últimos años, las cuestiones de equidad en materia de vivienda han transgredido la preocupación pública y política. Esto ha sido acompañado de un intento de aumentar el apoyo gubernamental a los programas de vivienda y a los

subsidios relacionados con la creciente necesidad de ese apoyo. No obstante, la falta de interés gubernamental en la vivienda no siempre es el caso. Aunque este interés surgió, a menudo, de un deseo de usar la vivienda como vehículo para atacar problemas de no vivienda (Marcuse, 1986); así, en el último lustro, el gobierno ha sido un importante actor en la promoción de viviendas para hogares de bajos ingresos.

Sin embargo, el aparente fracaso de las políticas de vivienda se debe, en parte, al deseo del gobierno de cumplir con una serie de objetivos económicos, sociales y políticos, más allá del deseo de proporcionar vivienda a los más necesitados. A su vez, las políticas de vivienda siempre están fuertemente influenciadas y moldeadas por las necesidades de la industria privada de vivienda con fines de lucro; una industria que ha financiado y logrado obtener apoyo estatal para su agenda. No es de extrañar, por tanto, que las políticas de vivienda no hayan alcanzado el objetivo de proporcionar viviendas dignas y adecuadas a los más necesitados. En consecuencia, ha establecido la Corte:

“Así las cosas, la Corte Constitucional ha garantizado en diferentes oportunidades la efectividad al acceso a la vivienda de sujetos vulnerables, bajo el entendido de que “el derecho a la vivienda en conexidad con el derecho a la vida digna es un derecho social en la medida que permite al individuo desarrollarse en un país, con autonomía, igualdad y libertad, diferente para cada persona de acuerdo a las condiciones de vida de cada ser”. En ese orden de ideas, en virtud de la prevalencia del derecho sustancial sobre la forma, propio del concepto constitucional del Estado social de derecho, esta Corporación ha aplicado el criterio “hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos” con el objetivo de materializar el derecho a la vivienda digna de la población más vulnerable, destinataria por su condición de la política pública de vivienda de interés social.” (Corte Constitucional. Sentencia T-502 de 2016. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero)

Colombia debe afrontar una profunda desigualdad social y vastas áreas de pobreza, alienación y exclusión social. Como un país en vías de desarrollo debe tratar de combinar el desarrollo económico con la nivelación de la mencionada

desigualdad social. Como la liquidación definitiva de la pobreza debe ser una finalidad del Estado, es lógico pensar que el derecho a la vivienda digna y adecuada debe ser tratado como una prioridad (Durand-Lasserve, 2002). E consecuencia:

“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 y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio. “(Corte Constitucional. Sentencia T-314 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt)

El Estado ha intentado establecer unas bases sólidas para el funcionamiento de su sociedad y está en camino de lograr el bien común después del acuerdo de paz. No obstante, a pesar de entrar en un camino rápido de crecimiento económico y de transición social, las peores condiciones de vivienda se encuentran en las regiones más pobres del país, siendo la guerra una de sus principales causas.

Igualmente los desastres naturales representan otro factor central, por ejemplo: inundaciones, terremotos, derrumbes entre otros. A la vez vale la pena aclarar que la situación de la vivienda sigue siendo solo una parte de la amplia gama de problemas sociales (como el acceso al agua potable, la alta mortalidad de los niños y la falta de acceso a la atención médica), que vive el país.

Aquí, no pretendemos ofrecer una solución a este complejo problema. En cualquier caso, y dado el corto alcance del documento y a la diversidad de problemas en materia de vivienda, tal cosa sería inabarcable. Por tanto, el presente trabajo se centra en explicar los orígenes y logros en el campo del derecho a la vivienda digna y adecuada en Colombia a través de la aplicación del derecho internacional.

Por esta razón, este documento examina selectivamente las principales formas de actividad en la protección del derecho a la vivienda digna y adecuada. Su objetivo es, por tanto, proporcionar una visión global de este derecho a través de los logros de la protección internacional de los derechos humanos y sus desarrollos jurisprudenciales en Colombia.

## CAPÍTULO II.

### EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA CONSAGRADO EN EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

#### 2.1 El reconocimiento del derecho a la vivienda digna en el derecho internacional

El derecho a una vivienda digna y adecuada ha sido reconocido tanto en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 como en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966.

Este derecho está reconocido en el artículo 25 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, así:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.”

Sin olvidar que la fuerza de la *Declaración Universal* radica en haber sido aceptada y ratificada por todos los países miembros de las Naciones Unidas, señalado por la misma Corte Constitucional:

“La internacionalización de la protección de los derechos humanos deriva no sólo de la demostrada insuficiencia de los mecanismos estatales en este campo sino que se articula a la idea, según la cual, es más factible la convivencia pacífica entre Estados democráticos que entre regímenes autoritarios, porque los controles democráticos internos y la opinión pública pueden asegurar una mayor adhesión de los regímenes políticos a las reglas pacíficas del derecho internacional. Lo anterior explica que jurídicamente los derechos humanos sean normas imperativas de derecho

internacional o de *Ius Cogens*, que limitan la soberanía estatal, ya que los Estados no pueden transgredirlas, ni en el plano interno, ni en sus relaciones internacionales. Los problemas de derechos humanos han dejado de ser un asunto interno exclusivo de los Estados para constituir una preocupación de la comunidad internacional como tal, la cual ha buscado diseñar mecanismos globales de protección. Este control internacional no debe entonces ser entendido como una intervención en los asuntos internos de otros Estados, sino como una consecuencia jurídica del principio de que hay cuestiones que están reguladas directamente por el derecho internacional. Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos en manera alguna desconocen la Constitución o vulneran la soberanía colombiana; por el contrario, son una proyección en el campo internacional de los mismos principios y valores defendidos por la Constitución.”(Corte Constitucional. Sentencia C-408 de 1996. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez)

Por su parte, los Estados miembros de las Naciones Unidas, en 1966, adoptaron el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC); en donde también reconocieron el derecho a una vivienda digna y adecuada en su artículo once, así:

**“Artículo 11. 1.** 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.”

En este sentido, para la Corte Constitucional:

“Se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo

más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga. "(Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez)

Por tal motivo, en virtud del PIDESC, los Estados tienen la obligación de lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda digna y adecuada. En otras palabras, se reconoce que los Estados tienen la limitación de recursos llevando un largo tiempo asegurar dicho derecho para todos. Algunos componentes del derecho a la vivienda digna y adecuada, por ende, se consideran sujetos a una progresiva realización. Sin embargo, las obligaciones como la no discriminación, no están sujetas a la realización progresiva. También hay una obligación inmediata de tomar medidas, las cuales deben ser concretas, deliberadas y específicas para garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada. Por tanto, deben ser anexadas a las legislaciones nacionales.

Cada Estado debe garantizar, por lo menos, niveles esenciales de este derecho. Por ejemplo, se debe asegurar que un número significativo de personas vulnerables no se vean privadas de abrigo y vivienda básicos. Si un Estado no puede hacerlo debe demostrar a la comunidad internacional que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos disponibles a su alcance para satisfacer, con carácter prioritario, estos niveles mínimos esenciales. De la misma forma si adopta una medida regresiva (es decir que debilita la protección del derecho a una vivienda digna y adecuada), tendrá que demostrar que sopesó cuidadosamente todas las opciones considerado el impacto global sobre todos los derechos humanos y que utilizó plenamente todos sus recursos disponibles.

Como las medidas para aplicar el derecho a una vivienda digna y adecuada varían de un Estado a otro, los tratados internacionales no ofrecen una única receta. El Pacto solo se limita a establecer que la plena realización de los derechos

contenidos en él, deben lograrse a través de “todos los medios apropiados, inclusive con la adopción de medidas legislativas” (CESCR, 1966, p. 26).

Bajo este entendido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —CESCR— de las Naciones Unidas encargado de vigilar la realización por parte de los gobiernos del derecho a una vivienda digna y adecuada ha promulgado que:

“El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restringido que lo equipare, por ejemplo, el cobijo que resulta del mero hecho de tener un techo sobre la cabeza o considerado exclusivamente como una comodidad. Más bien, debe ser visto como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.” (2006, p. 20)

Así pues, el CESCR ha subrayado que el derecho a una vivienda digna y adecuada no debe interpretarse mínimamente. Más bien, debe ser visto como el derecho a vivir en un lugar seguro con paz y dignidad. Igualmente, las características del derecho a una vivienda digna y adecuada fueron aclaradas principalmente en la Observación General del Comité No. 4: El derecho a una vivienda adecuada (1991) y la Observación General del Comité No. 7: Los desalojos forzosos; ambas de las Naciones Unidas.

El derecho a una vivienda digna y adecuada incluye diversas libertades entre ellas: (i) la protección contra los desalojos forzosos y la destrucción arbitraria y la demolición de su hogar; (ii) el derecho a no sufrir injerencias arbitrarias; (iii) el derecho a elegir y determinar el lugar de residencia y la libertad de movimiento. A su vez, el derecho a una vivienda digna y adecuada contiene otros derechos entre los cuales se incluye: la seguridad de tenencia; la vivienda, la tierra y la restitución de la propiedad; el acceso igual y no discriminatorio a una vivienda adecuada (TECHO, 2016).

En palabras de la Corte Constitucional,

“A todo derecho económico, social y cultural —y por tanto también al derecho a la vivienda apropiada— están asociadas obligaciones de cumplimiento inmediato —o en el corto plazo—, y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo. En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, cuando menos puede decirse que son las siguientes: (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho —como mínimo, disponer un plan—; (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones; (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.”  
(Sentencia T-239 de 2003. Magistrado Ponente: María Victoria Calle)

Por tanto, una vivienda digna y adecuada debe proporcionar más que un techo. Para ello, deben cumplirse una serie de condiciones específicas antes de que la vivienda pueda ser considerada como una “vivienda digna” (TECHO, 2016). En este sentido una vivienda digna lo es, para el derecho internacional, si se cumplen ciertos elementos mínimos que deben ser garantizados en todo momento. Estos elementos son tan fundamentales como la alimentación básica y la disponibilidad de vivienda (Golay y Ozden, 2007). El derecho a la vivienda digna lleva de manera intrínseca otros derechos, en consecuencia:

“El derecho a la vivienda digna se convierte en fundamental cuando es dotado de contenido mediante la implementación de medidas legislativas y administrativas dirigidas a hacerlo efectivo. Para la Corte, la noción de vivienda digna incluye contar con un lugar propio o ajeno, que le posibilite a la persona desarrollarse en unas condiciones mínimas de dignidad y seguridad, así como le permita satisfacer su proyecto autónomo de vida. Por lo tanto, una “vivienda digna” debe contar con condiciones adecuadas que no pongan en peligro la vida y la integridad física de sus ocupantes, pues ella además de ser un refugio para las inclemencias externas, es el lugar donde se desarrolla gran parte de la vida de las personas que la ocupan, por lo que “adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser

humano”. De esta forma, la Corte ha insistido en múltiples ocasiones en que la vivienda apropiada registra máxima trascendencia para la realización de la dignidad del ser humano.” (Corte Constitucional. Sentencia T-625 de 2014. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt)

Un país en el que un gran número de personas se ven privadas del acceso a la vivienda mínima, o por lo menos un refugio temporal, viola su deber de hacer realidad el derecho a una vivienda digna y adecuada de sus ciudadanos.

En este sentido la mayoría de los países han adoptado leyes, establecido políticas y creado programas para mejorar el acceso a la vivienda de la población. Sin embargo, solo algunos de ellos han hecho esto con el propósito explícito de la realización del derecho a una vivienda digna y adecuada. De acuerdo con un estudio realizado por la ONU-Hábitat, 50 países han adoptado una legislación nacional que reconoce —por lo menos, y parcialmente— el derecho a una vivienda digna y adecuada; así como la responsabilidad del gobierno de garantizarla a toda la población, en especial para la más pobre y vulnerable (UN-Hábitat, 2013).

Lo anterior, es recogido por la Corte en una de sus sentencias:

“El derecho a la vivienda digna adquiere rango fundamental cuando opera el factor de conexidad con otro derecho fundamental, o cuando puede evidenciarse una afectación del mínimo vital, especialmente en personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, ya que, como lo ha reiterado esta Corporación, el derecho a la vivienda adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano. Así, la prosperidad de una tutela para la protección de este derecho, dependerá de las condiciones jurídico-materiales del caso concreto en las que el juez constitucional determine si la necesidad de vivienda conlleva elementos que involucran la dignidad o la vida de quien acude a esta instancia judicial.” (Sentencia T-908 de 2012. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla)

Finalmente el derecho a una vivienda digna y adecuada no solo significa que la estructura de la casa en sí deba ser adecuada, sino que también debe haber un acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Por ejemplo, se debe tener un acceso al agua potable y energía, equipamientos de cocina, calefacción, iluminación, saneamiento y lavado, medios de almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos y alcantarillado (TECHO, 2016).

Con base en ello el derecho a una vivienda digna y adecuada se ha ido interrelacionando con el concepto de desarrollo, el cual es otra de las piedras angulares para garantizar y efectivizar dicho derecho.

## **2.2 Derecho al desarrollo.**

En los últimos años ha habido mucha discusión sobre la interdependencia entre los derechos humanos y el desarrollo. No obstante, este discurso público frecuentemente ignora la relación que posee dos vías. El mundo, acepta que el desarrollo sostenible es imposible sin los derechos humanos. Lo que falta es el reconocimiento de que el avance de un conjunto interconectado de derechos humanos es imposible sin el desarrollo con un enfoque basado en derechos (Ferrer, 2006).

Desde la elaboración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993, la comunidad internacional ha avanzado hacia la aceptación de la igualdad y la indivisibilidad de todos los derechos humanos. Los gobiernos deben trabajar en promover todos los derechos humanos, para todos los pueblos, por lo que un enfoque de desarrollo basado en los derechos puede ser significativo y recorrerá un largo camino para sostener y prosperar el desarrollo humano deseado.

Un fenómeno común en el siglo pasado, fue el de definir al desarrollo en términos de crecimiento per cápita en el producto interno bruto (PIB) o equiparlo con el crecimiento económico. La mayoría de los proyectos de desarrollo, en el siglo XXI, fueron diseñados para alcanzar objetivos cuyo éxito principalmente se midió en términos económicos. Los análisis tradicionales se centraron en los indicadores económicos, el estado de la infraestructura, la producción agrícola, los datos demográficos y así sucesivamente (Borgia Sorrosal, 2010). Por ese motivo:

“Estas aproximaciones del desarrollo han generado más que un debate teórico e histórico de sus tendencias. El desarrollo, a partir de la configuración de su concepto, se ha predicado como vía única de prosperidad; generando tensiones con las otras formas de vida o concepciones de progreso en las que interactúan diferentes perspectivas de desarrollo; sin embargo, estas entran en conflicto por la divergencia de las percepciones frente a los objetos de confrontación.” (Munévar-Quintero y Giraldo-Quintero, 2015, p. 32)

Durante las últimas décadas del siglo XX, una serie de esfuerzos intentaron explorar el rostro humano del desarrollo. Una posible respuesta a las preocupaciones sobre el mismo, ha sido la de enfatizar en el crecimiento sostenible y el progreso humano. Las alternativas más radicales al concepto del florecimiento han basado el mismo en la equidad o la justicia social.

El objetivo central del desarrollo, debe ser la promoción del bienestar humano. Dado que los derechos humanos definen y defienden al bienestar, una perspectiva basada en derechos proporciona el mejor marco conceptual y práctico para la realización de los derechos humanos a través en un marco de equidad y justicia social. Un enfoque progresivo que tiene en cuenta los derechos se basa normativamente en los derechos humanos, por lo tanto operacionalmente está dirigido a promoverlos y protegerlos, por consiguiente:

“La inminencia del tema radica en lograr con estos derechos una tranquilidad duradera y una aplicabilidad cierta que debe comenzar por lo nacional para luego mirar la transnacionalización y validez de las garantías jurídico-procesales que apoyarían esta idea. Para esto se debe lograr la unidad y la independencia de los Estados, unidad para enfrentar la tiranía y los abusos que en materia de derechos se requiere.” (Munévar-Quintero y Giraldo-Quintero, 2015, p. 37)

Los principios de este enfoque incluyen la igualdad, la equidad, la responsabilidad, el empoderamiento, la participación y otros elementos tales como la rendición de cuentas, la participación, la no discriminación y la atención a los grupos vulnerables. En otras palabras:

“Toda sociedad tiene su derecho en cuanto a normas de conducta y organización. En este sentido, y atendiendo a los diferentes escenarios posibles y diversos en una sociedad y no solo al estatal, aparece entonces el pluralismo jurídico como una opción plausible a las miradas hegemónicas de corte económico-liberal que vienen determinando qué es el progreso y el desarrollo desde el Consenso de Washington.” (Munévar-Quintero y Giraldo-Quintero, 2015, p. 39)

Los derechos humanos y el desarrollo humano sostenible son, de hecho, dependientes y se refuerzan mutuamente. Donde no existe el imperio de la ley y la equidad o donde se acepta la discriminación étnica, religiosa o sexual, los esfuerzos de desarrollo son insostenibles. Donde existen restricciones a la libertad de expresión y asociación, el desarrollo se ve obstaculizado.

A la inversa, los derechos humanos se incrementan cuando las estrategias de equidad de género o de reducción de la pobreza capacitan a las personas para tomar consciencia de sus derechos y ejercerlos. Por lo tanto existe un vínculo directo entre los derechos humanos y el desarrollo humano sostenible, el cual incorpora tanto el derecho al desarrollo como el pleno disfrute de los derechos humanos. Además, las características básicas de la buena gobernanza (a saber, el

Estado social de derecho, la libertad de expresión, participación y asociación) dependen del respeto de estos derechos (Aranibar et al., 2007).

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (DRD) (1986), es una de las muchas declaraciones e instrumentos internacionales que subrayan la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos. Al situar al individuo en el centro de las actividades de desarrollo y proclamar una visión integrada de los derechos humanos, la Declaración se convierte en un vehículo para la indivisibilidad, complementariedad, reconocimiento, promoción y protección de las diferentes categorías de estos, que son base y medida del desarrollo sostenible.

El inciso 1, del artículo 1, de la Declaración, establece que:

“1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.”

Este derecho puede incluir: plena soberanía sobre los recursos naturales; autodeterminación; participación popular en el desarrollo; igualdad de oportunidades; creación de condiciones favorables para el disfrute de otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Muchos de los elementos expuestos en la Declaración de 1986 continúan proporcionando los elementos básicos de programas, movimientos, iniciativas e ideas de desarrollo a nivel mundial. Más importante aún, la persona humana es la entidad identificada como beneficiaria del derecho al desarrollo; al igual que como pasa con todos los derechos humanos.

Tanto los individuos como los pueblos pueden invocar el derecho al desarrollo. Este derecho impone obligaciones tanto a los Estados individuales —para garantizar un acceso igual y adecuado a los recursos esenciales— como a la comunidad internacional —para promover políticas de desarrollo justas y una cooperación internacional efectiva— (Aranibar et al., 2007).

Un proceso creciente de convergencia en la teoría y la práctica de los derechos humanos y el desarrollo, en particular —es decir, como se relacionan con las vidas de las personas que viven en la pobreza y el aislamiento social—, se refleja en posteriores conferencias de la ONU. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 reconoció que “la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente”. Los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, se comprometieron “a una visión de desarrollo social” basada en la “dignidad humana, los derechos humanos y la igualdad” (entre otras cosas).

Asimismo, se observan esfuerzos para reducir las brechas tanto en la acción como en la comprensión entre las organizaciones de derechos humanos y las agencias de desarrollo. Una expresión significativa de esto, es la labor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En 1998, el PNUD elaboró el documento “Integración de los derechos humanos con el desarrollo humano sostenible”. Este documento, en particular, se considera un cambio importante en el enfoque hacia el desarrollo.

Así, para el PNUD (1998), el objetivo central es que el desarrollo humano sostenible se dirija hacia la promoción de la dignidad humana y la realización de todos los derechos humanos, económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

El Informe sobre Desarrollo Humano 2000, “Derechos Humanos y Desarrollo Humano”, también destaca que los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión y un propósito común: asegurar la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas en todas partes. Los derechos humanos constituyen una base normativa que contribuirá a generar los requisitos esenciales para la transformación social y aumentarán la sostenibilidad, la transparencia y la rendición de cuentas de los programas de desarrollo. El objetivo último de la programación basada en los derechos humanos será alinear los valores universalmente aceptados de los derechos humanos con una acción coherente.

En este sentido, las principales agencias internacionales reorientan sus esfuerzos de desarrollo internacional para reducir la pobreza en todo el mundo. Apoyando políticas que crean medios de vida sostenible para los más pobres. Bajo este entendido, la promoción de un enfoque de desarrollo basado en los derechos se ve favorecida por el reconocimiento unánime del vínculo inextricable e interdependiente entre los derechos humanos y el desarrollo por parte de la comunidad internacional para trabajar en la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano. Por tanto, el derecho humano a una vivienda digna y adecuada podría ser un ejemplo evidente de tal efecto.

### **2.2.1 Alcance del derecho a una vivienda digna y adecuada**

En el último decenio, el derecho a una vivienda digna y adecuada ha sido constantemente reafirmado como un derecho humano distinto por diversos órganos del sistema de Naciones Unidas, numerosas constituciones, legislaciones nacionales y organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo. Reiterando su reconocimiento como derecho humano fundamental en la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat (1996) así:

“Reconocemos la necesidad imperiosa de mejorar la calidad de los asentamientos humanos, que tiene profundas repercusiones en la vida cotidiana y el bienestar de nuestros pueblos. Reina la sensación de que existen grandes oportunidades y la esperanza de que es posible construir un mundo nuevo en el que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, en cuanto componentes interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible, pueden lograrse mediante la solidaridad y la cooperación dentro de los países y entre éstos, y mediante el establecimiento de asociaciones eficaces a todos los niveles.”

La indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos se manifiestan inequívocamente a través del derecho a la vivienda. La vivienda es vista globalmente como una base fundamental para el disfrute significativo de una multitud de otros derechos tales como el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad de asociación, el derecho a la libertad de residencia y el derecho a participar en la toma de decisiones públicas.

Igualmente el derecho a la seguridad de las personas (en caso de desalojos forzados o arbitrarios o cualquier otra forma de hostigamiento) y el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, en la familia, en el hogar o en la correspondencia, constituyen una dimensión muy importante en la definición del derecho a una vivienda digna y adecuada.

La vivienda es, de hecho, un instrumento desde el cual se pueden lograr otros derechos legales. Por ejemplo, la adecuación de la vivienda y de las condiciones de vida está estrechamente relacionada en alto grado con el disfrute al derecho a la higiene ambiental y en un más alto nivel al derecho a la salud mental y física. Así, para el CESCR:

“A juicio del Comité, el derecho a la vivienda no debe interpretarse en un sentido estrecho o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el refugio proporcionado por el mero hecho de tener un techo sobre la cabeza [...]. Más bien debería ser visto como el derecho a vivir en algún lugar en seguridad, paz y dignidad. Esto es apropiado por al menos dos razones. En

primer lugar, el derecho a la vivienda está íntegramente vinculado a otros derechos humanos y a los principios fundamentales sobre los que se basa el Pacto. [...] En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 debe interpretarse en el sentido de que se refiere no sólo a la vivienda sino a una vivienda adecuada. (1991, p. 4)”

Bajo este entendido, el derecho a una vivienda digna y adecuada atrajo una mayor atención que cualquiera de los demás derechos contenidos en el PIDESC. Por lo que, para el Comité, el componente de adecuación asociado a este derecho se ha interpretado en términos de seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, instalaciones e infraestructura, habitabilidad, accesibilidad y ubicación.

Tanto la Comisión de Asentamientos Humanos como la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 han afirmado que un refugio adecuado significa: “privacidad adecuada, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, infraestructura básica adecuada y ubicación adecuada con respecto al trabajo y a las instalaciones básicas — todo a un costo razonable” (CESCR, 1991, p. 4).

El derecho a una vivienda digna y adecuada garantiza a todas las personas el derecho a vivir en condiciones de seguridad, paz y dignidad. Este derecho implica más que el derecho al acceso a una vivienda debido a que confluye con derechos humanos indivisibles, interdependientes e interrelacionados, por lo que su materialización requiere de lo siguiente: un nivel de vida adecuado; acceso al agua potable y al saneamiento; acceso al más alto nivel posible de salud física y mental; acceso a un medio ambiente seguro y saludable; acceso a los recursos, incluida la energía para cocinar, calefacción e iluminación; acceso a servicios básicos, escuelas, transporte y opciones de empleo; a elegir dónde y cómo vivir; libertad de movimiento; seguridad, incluida la seguridad jurídica de la tenencia; a la protección contra los desalojos forzosos y a la destrucción o demolición de su hogar incluso en situaciones de ocupación, conflicto armado, transferencia de población y proyectos de desarrollo; a igual protección ante la ley y recursos judiciales para la

reparación a las violaciones del derecho humano a una vivienda digna y adecuada (Wakjira, 2013).

Este catálogo sobre el alcance y contenido del derecho a una vivienda digna y adecuada no es exhaustivo. Sin embargo, constituye un punto imprescindible para garantizar la dignidad humana. “Vivienda adecuada”, abarca más que solo cuatro paredes de una habitación y un techo sobre la cabeza. La vivienda no solo es esencial para una vida sana normal, sino que satisface las profundas necesidades psicológicas de privacidad y espacio personal; necesidades físicas de seguridad y protección contra las inclemencias del tiempo y las necesidades sociales donde se forjan y nutren relaciones importantes. De igual forma en muchas sociedades, en especial en las de países en vías de desarrollo, una vivienda también cumple una función importante como centro económico donde se realizan actividades comerciales esenciales (Villalibre, 2011).

## **CAPÍTULO III.**

### **EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL POR MEDIO DE LA LEY 1537 DE 2012**

Como vimos en el capítulo anterior, el derecho a una vivienda digna y adecuada está reconocido en diversos instrumentos internacionales. Después de dar un leve vistazo a la forma en cómo se promulga dicho derecho en los citados instrumentos, es importante abordar lo que se entiende por ‘adecuado’ en la conceptualización del derecho a una vivienda digna y adecuada.

#### **3.1 La importancia de legislar la vivienda digna y adecuada**

Los gobiernos tienen deberes básicos bajo las normas internacionales sobre derechos humanos para prevenir violaciones, protegerlos y promoverlos. Las obligaciones adicionales, incluyen el cumplimiento de las obligaciones básicas mínimas y la realización progresiva de estos derechos. En conjunto, estos principios básicos del derecho internacional de los derechos humanos constituyen un marco para el siguiente debate:

“La jurisprudencia constitucional latinoamericana ha hecho una interpretación de los DESC que permite considerarlos ‘justiciables’. Esta reciente tendencia jurisprudencial se encontraría en la misma línea que la desarrollada por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La justiciabilidad de los DESC se puede apreciar en distintos razonamientos que los tribunales latinoamericanos, con competencia constitucional, han utilizado: dotar de exigibilidad y contenido normativo a estos derechos; plantear su justiciabilidad a través de la conectividad entre los DESC y derechos civiles y políticos para hacer exigibles los primeros; reconocer el principio de progresividad al que estarían sujetos estos derechos, y establecer acciones concretas o políticas públicas que debe adoptar el Estado en esta materia. Veremos que estas formas de justiciabilidad de los derechos con fuerte contenido prestacional permite a los Estados cumplir

con sus compromisos internacionales y resultan indispensable para darles efectividad normativa en tanto derechos humanos.”(Nash, 2011, p. 66)

Como se ha indicado anteriormente, los derechos socioeconómicos se encuentran en una variedad de instrumentos internacionales (artículo 25, inciso 1, de la DUDH; artículo 11, inciso 1, del PIDESC).

Tal vez lo más destacable son los pasos que se deben dar inmediatamente para la plena realización del derecho a una vivienda digna y adecuada, sin tener en cuenta los recursos disponibles. Son extensos los comentarios que día a día efectúan los colombianos en materia de vivienda; entre los que destacan la falta de igualdad de oportunidades y los pocos recursos para poder acceder a una vivienda digna y adecuada, e incluso para mejorarla o conservarla después de ser adquirida, los cuales son abordados por lo general como reclamos sociales. Al respecto ha establecido la Corte:

“La Corte, luego de un análisis efectivo del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros instrumentos internacionales, en conjunto con el artículo 51 superior, decidió moderar esta tesis al sostener que la relación entre una vida digna y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales era evidente. Es decir que, el desarrollo de una vida digna va ligado a la posibilidad de contar con un lugar de habitación adecuado.

Así las cosas, se acogió la postura de la conexidad con la intención de proteger de manera efectiva aquellas garantías que pudieran resultar conculcadas por causa de la vulneración del derecho a la vivienda digna. En virtud de esta tesis, aunque el derecho comporte una naturaleza prestacional, cuando su desconocimiento ponga en peligro los derechos reconocidos por la Carta como fundamentales, se torna procedente el amparo por medio de la acción constitucional.” (Corte Constitucional. Sentencia T-024 de 2015. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza)

Ahora bien, estas exigencias comúnmente se enfrentan a obstáculos conectados con coyunturas políticas que obedecen a estrictos conflictos de intereses. En un marco específico los conflictos suelen atender a particularidades como defensa de la propiedad privada, la escasez de recursos o la alusión a las leyes del mercado. Todo esto justifica erradamente la imposibilidad de satisfacción de una vivienda digna y adecuada. En efecto:

“Para el cumplimiento de las obligaciones con un fuerte contenido prestacional, es necesario que el Estado adopte medidas efectivas para su realización, lo que implica en ciertos casos la adopción de políticas públicas. Es posible que estas medidas de realización del mandato normativo impliquen la adopción de políticas públicas de largo plazo que tiendan a satisfacer plenamente el derecho.” (Nash, 2011, p. 67)

Con base en ello, y después de varios períodos de lucha por parte de las poblaciones más vulnerables y de los estratos más bajos, ha sido posible que el ideal de obtener una vivienda digna y adecuada se convierta más que en una obligación en un derecho social y económico como lo fue consagrado por la Constitución de 1991; siendo una garantía que implique la realización de un proyecto de vida al estar correlacionada con otros derechos fundamentales. De acuerdo con Rodolfo Arango (2005),

“Los derechos sociales fundamentales son derechos fundamentales, y, por ello derechos subjetivos con un elevado grado de relevancia [...]. Ahora bien, lo que distingue a los derechos sociales fundamentales de otros derechos fundamentales es que requieren acciones fácticas de la iniciativa social o del Estado, por lo que son derechos fundamentales de prestación en sentido estricto.” (p. 37)

A su vez, los derechos sociales fundamentales han sido elevados a rango constitucional a partir de las declaraciones internacionales de los derechos humanos que se aplican en el derecho interno; tal como vimos en el capítulo anterior. No obstante, como estos tienen un carácter prestacional, requieren de una acción positiva por parte del Estado para su garantía y cumplimiento. Es así como:

“Los derechos económicos, sociales y culturales son derechos humanos o fundamentales que implican no solo prestaciones positivas estatales, sino también la ausencia de interferencia arbitraria de terceros, aseguradas por normas constitucionales o del derecho internacional de los derechos humanos, al igual que los derechos civiles y políticos, todos los cuales posibilitan una mejor realización de la dignidad humana. Los derechos sociales constituyen presupuestos y complementos indivisibles del goce de los derechos individuales, al constituir condiciones materiales que posibilitan un mejor y más efectivo ejercicio de todos de las libertades. Tales derechos sociales no tienen diferencias cualitativas u ontológicas que permitan diferenciarlos de los derechos individuales.” (Nogueira, 2009, p. 154)

Aunque los derechos sociales fundamentales son explícitos, para Arango (2005) pueden ser deducibles racionalmente:

“En este último caso se requiere una disposición fundamental explícita que pueda servir de fundamento jurídico de los derechos sociales fundamentales, lo que exige que la existencia de esos derechos se justifique correctamente mediante la interpretación del texto constitucional con la ayuda de la argumentación jurídica.” (p. 41)

¿Por qué el derecho a la vivienda digna y adecuada se ha convertido en los últimos años en un área tan importante bajo la rúbrica de la protección internacional de los derechos humanos? La respuesta a esta pregunta parece simple, pero solo a un nivel superficial. Sin entrar en detalles, es necesario tener en cuenta varias cuestiones.

El catalizador más destacado para el desarrollo del derecho a la vivienda digna y adecuada en las últimas décadas fue el aumento de la población y, simultáneamente, el aumento de la tasa de urbanización. Las disparidades en los niveles de vida entre los diferentes miembros de la sociedad se han vuelto significativamente más fuertes, lo que también se refleja en la urbanización (Allen, 2004).

En cuanto a la población más vulnerable, el fenómeno de la falta de vivienda está más presente que nunca. Igualmente la creciente escala de exclusión social y la

marginación de los más pobres, en muchas regiones del país, no está acompañada de intentos de resolver sistemáticamente el problema de la vivienda. En efecto:

“Hoy la ciudad expresa una tensión entre los avances de política pública encaminados al mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos —especialmente de la población vulnerable— y la existencia de un acumulado de problemáticas muchas de ellas de carácter estructural para cuya resolución no se han encontrado las respuestas adecuadas. Dichas problemáticas incluyen la limitación de las políticas de empleo, la precariedad del sistema de transporte, el aumento de la segregación física y social, la reducción de la participación ciudadana a procesos de capacitación e información sin capacidad real de decisión, problemáticas a las que se suma la incapacidad institucional para articular acciones de intervención y con ello, la dependencia de las localidades y territorios susceptibles a dichas intervenciones.” (Torres, Rincón y Vargas, 2009, p. 119)

En segundo lugar, el derecho a la vivienda digna y adecuada es uno de los derechos más fundamentales para el desarrollo de cada ser humano. Para cada persona, el hogar es un espacio esencial para la realización de sus lazos sociales. Los psicólogos señalan que una vivienda adecuada, es un componente clave para el buen funcionamiento de la familia. Sin las garantías adecuadas, así como la voluntad de las autoridades estatales para ocuparse del tema, es muy difícil implementar no solo los derechos sociales y culturales sino también algunos derechos civiles y políticos básicos (Ellickson, 1992).

Hoy en día, podemos considerar a la falta de vivienda —o a las viviendas en condiciones inaceptables— como el principal factor que limita el funcionamiento humano apropiado en las diversas comunidades. La fuerte relación entre condiciones de vivienda difíciles y el aumento en la tasa de criminalidad, en muchas regiones del país, es bien conocida. Esto sugiere que la pobreza, la marginación, la exclusión social, la falta de vivienda y la delincuencia están interconectadas (López, 2008).

Muchos problemas de este tipo particular, se observan en países que sostienen deliberadamente la división entre la minoría de los ricos y la mayoría de los pobres. La profundización de las desproporciones sociales, junto con la imposibilidad de progreso económico, crean frustraciones dentro de los representantes de la generación siguiente.

La renuencia de las autoridades estatales de muchos países a introducir una solución integral a los problemas relacionados con la redistribución de la riqueza es el obstáculo básico que frena la efectivización del derecho a la vivienda digna y adecuada. El desarrollo recientemente observado de los derechos humanos internacionales, nos muestra cuán profundas pueden ser las implicaciones del derecho a una vivienda digna y adecuada para la realización de muchos otros derechos.

La discriminación en la vivienda, afecta a los numerosos y variados grupos vulnerables. Según informes mundiales, hoy, sobre este tema, se observa una discriminación especialmente fuerte entre los derechos de las mujeres, los niños, los discapacitados y varios grupos de desplazados. Así, los problemas de vivienda de los ciudadanos constituyen solo una parte del contexto más amplio de discriminación social y económica expuesto a este tipo de prácticas de grupos de personas. Tan solo el desarrollo de la legislación nacional pertinente, así como la creciente importancia de la protección de los derechos a la vivienda a nivel internacional, pueden dar lugar a cambios de gran alcance.

### **3.1 El caso colombiano: la Ley 1537 de 2012**

Con base en lo anterior, y con el objetivo de garantizar y efectivizar el derecho a la vivienda digna y adecuada, el 20 de junio de 2012 el Estado colombiano promulgó la Ley 1537. Por medio de esta ley el Estado dictó “normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda”, definiendo mecanismos

que permiten el trabajo conjunto tanto del sector público como del sector privado en aras de alcanzar las metas en materia de vivienda de interés social y cumplir así con los fines de un Estado social de derecho y los compromisos internacionales en materia de vivienda digna y adecuada. En este sentido, ha manifestado la corte:

“Los antecedentes legislativos de la Ley 1537 de 2012 [...] muestran el propósito del Gobierno de establecer lineamientos para el desarrollo de una nueva política de vivienda y el diseño de estrategias de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, para que confluyan bienes y recursos en orden a hacer efectivo el acceso a la vivienda de interés social (VIS) y de interés prioritario (VIP), enfocada a la población de escasos recursos, el impulso del desarrollo territorial y el fomento del sistema especializado de financiación de vivienda.

La apuesta por la expedición de esta ley estuvo dada en facilitar y promover el desarrollo urbano y reducir el déficit habitacional en beneficio de las personas de menores recursos.” (Corte Constitucional. Sentencia C-359 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio)

Con el ánimo de reducir el déficit habitacional en beneficio de la población más vulnerable del país, para tal efecto, la Ley 1537 de 2012 estableció una serie de disposiciones: (i) financiación de vivienda; (ii) focalización de recursos en viviendas de interés social y (iii) habilitación del suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda.

En este sentido, el Ministerio de Vivienda planteó que el Programa de Vivienda fuese dirigido en forma preferente a la población vulnerable que cumpla con los siguientes requisitos: (i) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema; (ii) que este en situación de desplazamiento; (iii) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias; (iv) que se encuentre habitando de zonas de alto riesgo mitigable.

Tal como lo había establecido la Corte en sentencia C-936 de 2003:

“La Corte entiende, a partir de lo anterior, que el derecho a la vivienda digna implica, entonces, una relación estrecha entre las condiciones de vida digna de la persona y la garantía de la realización de derechos sociales y colectivos y el aseguramiento de la prestación eficiente y planificada de los servicios públicos domiciliarios y servicios públicos asistenciales, requeridos para la vida en sociedad de una persona.” (Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería)

Cabe resaltar que el Estado colombiano expidió el Decreto 1921 de 2012, con el fin de reglamentar los artículos 12 y 13 de la ley en cuestión<sup>1</sup>. Estableciendo entre otras disposiciones las siguientes:

[...] los responsables de diseñar la política y los programas sociales, al momento de definir las condiciones de entrada y salida deben examinar si el punto de corte es consistente con el objetivo general del programa y las características de la población objetivo. Por tanto, cada programa debiera precisar los puntos de corte más apropiados en lugar de acoger una regla general.”

---

<sup>1</sup> **Artículo 12. *Subsidio en especie para población vulnerable.*** Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

**Artículo 13.** El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en la definición de la lista de potenciales beneficiarios del subsidio, tendrá en cuenta criterios de priorización para que las Poblaciones Afrocolombianas e Indígenas puedan acceder a los proyectos de vivienda que se realicen de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

A lo que agrega,

en el artículo 12 de la referida Ley, se determina que las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional.

Por su parte la Corte Constitucional acordó, de acuerdo a los parámetros establecidos en el PIDESC, que:

“La vivienda debe garantizar el acceso a una serie de bienes que aseguren su bienestar, como los servicios públicos, su seguridad, como acceso a servicios de emergencia, y su nutrición, lo que implica que los planes de vivienda correspondan a debidos planes de desarrollo urbano. Tales planes de desarrollo deben asegurar que la vivienda se encuentre en un lugar donde exista acceso a elementos centrales para la vida digna de la persona y su vida en sociedad como acceso a trabajo, salud, educación y un ambiente sano.”(Sentencia C-936 de 2003. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre)

Igualmente se debe tener en cuenta una serie de factores primordiales; de manera que la vivienda responda, sin sacrificar el acceso a los servicios tecnológicos, a los patrones culturales de diseño y construcción. En este orden de ideas:

“La Corte entiende, a partir de lo anterior, que el derecho a la vivienda digna implica, entonces, una relación estrecha entre las condiciones de vida digna de la persona y la garantía de la realización de derechos sociales y colectivos y el aseguramiento de la prestación eficiente y planificada de los servicios públicos domiciliarios y servicios públicos asistenciales, requeridos para la vida en sociedad de una persona. La Corte ha subrayado la importancia de algunos de estos servicios al considerar las dificultades derivadas de la ineficiente prestación del servicio de energía eléctrica en zonas urbanas.” (Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2003. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre)

Por esta razón, a continuación, expondremos las especificaciones técnicas del Programa de Vivienda de la Ley 1537 que cumplen con los postulados del PIDESC para la construcción de viviendas con el fin de garantizar y efectivizar el derecho a una vivienda digna y adecuada.

Las viviendas son definidas como viviendas de interés prioritario (VIP) bajo la tipología de vivienda unifamiliar, bifamiliar y/o multifamiliar, todo lo anterior con base en el Plan de Ordenamiento Territorial de cada municipio. A su vez, cada proyecto de vivienda de interés social y/o prioritario deberá observar los lineamientos establecidos en las respectivas licencias de construcción y urbanización, expedidas por autoridad competente, de igual manera serán responsabilidad del proponente seleccionado dar cumplimiento al contenido de las licencias y obtener las prorrogas para la misma si fuere el caso.(Programa de vivienda, 2016, p. 16)

El proyecto también debe entregarse urbanizado, contar con los espacios públicos y privados, al igual que con obras de infraestructura de servicios públicos y vías (incluidos andenes y sardineles), sin olvidar que debe tenerse en cuenta todas las normas urbanísticas vigentes en la normativa nacional.

Para ello, el Ministerio de Vivienda establece que todas las viviendas deben cumplir con la normativa vigente en materia de: telecomunicaciones; gas; servicios sanitarios; eléctricos; diseños y materiales estructurales. El área construida mínima debe ser de 40 m<sup>2</sup>. Entendiendo el área construida por solución de vivienda de interés social como la parte a edificar y/o edificada a intervenir, por cada unidad de vivienda y que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir y techar (Programa de Vivienda, 2016).

La vivienda consta de un espacio para sala comedor, dos alcobas independientes, cocina, baño, patio o zona de ropas. También cuenta con ducha, sanitario, lavamanos, lavaplatos, lavadero, puertas, ventanas (con vidrios), cada uno de

estos debe cumplir con las especificaciones técnicas mínimas e incluir los servicios públicos domiciliarios instalados y funcionales con sus respectivos contadores y medidores.

Finalmente la vivienda debe garantizar el derecho a la vida de sus habitantes, además de estar alejada de zonas de riesgo y contaminadas.

Con base en lo anterior, y después de ser analizados los estándares internacionales en materia del derecho a la vivienda digna y adecuada en capítulos anteriores, el Programa de Vivienda de proyectos de interés social (prioritario para las personas vulnerables) posee todos los atributos adicionales para que las viviendas puedan ser consideradas viviendas dignas y adecuadas.

En conclusión, el derecho a la vivienda digna y adecuada —tal como lo consagra el PIDESC— es un derecho sumamente complejo debido a que su efectivización no se reduce tan solo a que las personas cuenten con un mero techo sobre su cabeza sino que requiere de que la vivienda cuente con una serie de características que la hagan habitable, digna y adecuada; así y con la descripción de las características técnicas señaladas en el Programa de Vivienda, se demuestra que el programa en mención de manera formal cumple con los requisitos expuestos por la normativa internacional. En definitiva, la Corte ha manifestado:

“Esta conclusión resulta aplicable al presente caso, de un lado porque los estándares internacionales referenciados forman parte del bloque de constitucionalidad, y de otro lado porque la jurisprudencia de la Corte Constitucional ya ha reconocido anteriormente que el derecho constitucional a la vivienda (art. 51 CP) incluye esos atributos.

En cuanto a lo primero, según el artículo 93 de la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia tienen rango constitucional. Como tal, el artículo 11 del PIDESC, que establece el

derecho a una vivienda adecuada, forma parte de la Constitución. Y teniendo en cuenta que el Comité DESC es el órgano encargado de interpretar el PIDESC, cuya competencia fue reconocida por el Estado al momento de ratificación del tratado, sus Observaciones Generales en materia del derecho a la vivienda deberían ser consideradas con especial seriedad por la Corte Constitucional, pues representan un criterio hermenéutico relevante para determinar el contenido y el alcance concreto del derecho constitucional a la vivienda digna (art. 51 CP), si no es que constituyen incluso una pauta vinculante, como lo ha reconocido la Corte en reiterada jurisprudencia.” (Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2003. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre)

La ley 1537 de 2012 es una herramienta implementada por el gobierno nacional, que busca facilitar y dar las herramientas suficientes para que las familias de mas escasos recursos tengan la posibilidad de acceder a una vivienda digna; definiendo un marco jurídico que revoluciona la política de vivienda existente hasta el momento. Dio facultad a FONVIVENDA para crear fondos autónomos que podrán administrara los recursos asignados para los proyectos de vivienda de interés social y prioritario, permitió que actores de sectores públicos y privados aporten recursos, además posibilita a los entes territoriales para que aporten los terrenos necesarios para este tipo de desarrollo urbanístico. Ha de tenerse presente que los respectivos terrenos deberán otorgarse con las acometidas para la instalación y puesta en marcha de los diferentes servicios públicos, lo que busca garantizar a la comunidad el acceso a viviendas en condiciones de habitabilidad, seguridad, y un entorno ambiental mas saludable y seguro para el mayor numero de hogares Colombianos.

Retomando el concepto de una vivienda digna que garantice no solo un techo, sino un conjunto de condiciones aptas para el desarrollo integro de la familia dentro de una sociedad; se ha generado acompañamiento social a los hogares en harás de propiciar una convivencia sana y sentido de pertenencia por el nuevo territorio que ahora habitan.

En si, y como se expuso con antelación, la ley de vivienda en términos generales cumple con todos los estándares establecidos en los convenios internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad de nuestra carta magna, igualmente con los establecidos en esta y en los diferentes postulados de la corte constitucional que han desarrollo a profundidad el concepto de vivienda.

## CONCLUSIONES

Todo país miembro del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debe cumplir con las obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada para todas las personas, especialmente las más vulnerables. Como es el caso de aquellos arbitrariamente desalojados de sus viviendas o de las tierras que les proporcionan una; o aquellos que quedaron sin medios de acceder a estas.

El derecho a una vivienda digna y adecuada es un derecho humano, reconocido en numerosos textos internacionales y en diversas constituciones (por ejemplo: Constitución de la República del Ecuador (artículo 30), Constitución de la República de Venezuela (artículo 82), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (capítulo primero, artículo cuarto), Constitución Española (artículo 47), Constitución Política de Bolivia (artículo 19), Constitución Nacional de Paraguay (artículo 100)...). Sin embargo a menudo este derecho no se cumple, ya que cientos de miles de personas son desalojadas a la fuerza de manera arbitraria y cada año más de 100 millones de personas viven en el mundo sin el refugio necesario para protegerse y vivir con dignidad

Así las cosas, el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda digna, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que deben ser tomados en cuenta al establecer si determinadas formas de vivienda se pueden considerar como “una vivienda digna y adecuada” a los efectos de garantizar derechos. Mientras que se determina la adecuación en parte por factores sociales, económicos, culturales, climáticos, ecológicos y de otro tipo.

Asimismo, es posible identificar algunos aspectos de este derecho que deben ser tenidos en cuenta en cualquier contexto determinado. Esto incluye lo siguiente: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación y adecuación cultural (ACNUDH, 2016).

Como se señaló anteriormente, el derecho a una vivienda digna y adecuada no puede considerarse aisladamente de otros derechos humanos. En Colombia, la Constitución de 1991 estableció, en el artículo 51, que “todos los colombianos tienen derecho a vivir con dignidad. El Estado determinará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá los planes de vivienda pública, los sistemas adecuados de financiación a largo plazo, y los planes de la comunidad para la ejecución de estos programas de vivienda”. Lo anterior, ha sido examinado por la Corte Constitucional en reiteradas sentencias.

De igual forma, la Defensoría del Pueblo (2012) ha establecido, en materia de políticas públicas de vivienda, lo siguiente:

“El análisis de la política de vivienda social se enmarca cada vez más en un problema de cantidades, en donde la discusión se reduce a aspectos tales como las unidades producidas, hectáreas destinadas, metrajes internos mínimos, vivienda por valor de acceso y reparto de subsidios a la demanda. Olvidando que, para una mejor comprensión del panorama, se debe considerar la vivienda en relación con las cualidades del espacio en la ciudad; es decir, con proyectos más cercanos a las verdaderas necesidades de la población, que a las lógicas ecuaciones de la planeación urbana.” (p. 42)

Con base en lo anterior, y con el fin de no cometer los mismos errores del pasado, el gobierno nacional promulgó la Ley 1537 de 2012; con el ánimo de crear 100.000 viviendas gratuitas de interés social para ser distribuidas por medios de subsidios dentro de la población más vulnerable.

En este sentido, la ley diseñó el Programa de Vivienda con base en la aplicación de las pautas de diseño y las características de las viviendas establecidas en la normativa internacional con el fin de construir un Estado incluyente que garantice y efectivice el derecho de sus ciudadanos a una vivienda digna y adecuada.

Finalmente, después de realizar el análisis de las características técnicas de las viviendas del Programa creado por la Ley 1537, podemos establecer que en materia formal —e ipso jure— se cumple con todos los requisitos expuestos por la normativa internacional en materia de vivienda digna y adecuada. Aunque todavía queda mucho camino por recorrer debido a que tan solo hemos analizado los componentes técnicos de la legislación a la luz de los postulados constitucionales e internacionales; sin embargo, queda por ver si en la realidad este programa de gobierno satisface y garantiza el derecho de los colombianos más necesitados a una vivienda digna y adecuada.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUDH. (2016). *Conceptos clave sobre los DESC. ¿Cuáles son las obligaciones de los Estados respecto de los derechos económicos, sociales y culturales?* Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/Issues/ESCR/Pages/WhataretheobligationsofStatesonESCR.aspx>.

ACNUDH. (2016). *Caja de herramientas sobre el derecho a una vivienda adecuada.* Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx>.

Allen, J. (2004). *Housing and welfare in southern Europe*. New York, USA: Wiley-Blackwell.

Arango, R. (2005). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá, Colombia: LEGIS.

Aranibar, A. et al. (2007). *Derechos humanos y desarrollo. Justicia universal: el caso latinoamericano*. Barcelona, España: Icaria editorial.

Borgia Sorrosal, S. (2010). *El derecho constitucional a una vivienda digna*. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.

- Bravo, R. (2005). *Condiciones de vida y desigualdad social. Una propuesta para la selección de indicadores*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CESCR. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. New York, USA: Naciones Unidas.
- CESCR. (1991). *Observación general No. 4*. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf?view=1>.
- Cortés, L. (1995). *La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar*. Madrid, España: Fundamentos Editorial.
- Defensoría del Pueblo. (2012). *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Evaluación de las condiciones del componente lugar*. Bogotá, Colombia: Defensoría del pueblo.
- Durand-Lasserve, A. (2002). *Land for Housing the Poor in African Cities. Are neo-customary processes an Effective Alternative to Formal Systems?* Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1268963780932/6881414-1268963797099/durand-lasserve.pdf>.
- Ellickson, R. (1992). Unconditional right to shelter. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 15 (1), 17-34.
- Ferrer, M. (2006). *La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Golay, C. y Özden, M. (2007). *El derecho a la vivienda. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y*

*por numerosas constituciones nacionales.* Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

González, P. (Comp.) (2009). *Derechos económicos, sociales y culturales. Cátedra Gerardo Molina.* Bogotá, Colombia: Universidad Libre.

Hynes, H. et al. (2000). Public Health and the Physical environment in Boston public Housing: A community based survey and action agenda. *Planning Practice and Research*, 15 (1-2), 31-49.

Human Rights Council. (2006). *Annual reports of the United Nations Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing to the Commission on Human Rights.* Geneva, Switzerland: Human Rights Council.

López, F. (2008). *La accesibilidad en la vivienda como valor social: costes y beneficios de la eliminación de barreras.* Salamanca, España: Universidad de Salamanca.

Marcuse, P. (1986). Housing Policy and the Myth of the Benevolent State. En Bratt, R., Hartman, C. and Meyerson, A. (Ed.), *Critical Perspectives on Housing.* Philadelphia, USA: Temple University Press.

Munévar-Quintero, C.A. y Giraldo-Quintero, R. (2015). Desarrollo y derechos humanos: incidencias, aproximaciones y tendencias. *Revista Jurídicas*, 12 (1), 25-42.

Naciones Unidas. (1996). *Hábitat II.* Estambul, Turquía: Naciones Unidas.

- Nash, C. (2011). Los derechos económicos, sociales y culturales y la justicia constitucional latinoamericana: tendencias jurisprudenciales. *Estudios Constitucionales*, 9 (1), 65-118.
- Nogueira, H. (2009). Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano. *Estudios Constitucionales*, 7 (2), 143-205.
- Oficina del Alto Comisionado. (2012). *El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas*. Ginebra, Suiza: Naciones Unidas.
- OPS. (2009). *Hacia una vivienda saludable*. Lima, Perú: OPS.
- Pisarello, G. (2003). *Vivienda para todos: un derecho en de(construcción). El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona, España: Icaria editorial.
- Programa de Vivienda. (2016). *Proyectos de vivienda de interés prioritario*. Recuperado de <http://www.programadeviviendagratis.com/docs/20160804144519ADENDA%20%20TDR.pdf>.
- TECHO. (2016). *Derecho a una vivienda digna en Latinoamérica*. Ciudad de México, México: Thomson Reuters.
- Torres, C.A., Rincón, J.J. y Vargas, J.E. (2009). *Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios en Bogotá. Hábitat y vivienda*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- UN-HABITAT. (2012). *National Housing Rights Legislation*. Geneva, Switzerland: UN-HABITAT.

UN-HABITAT. (2013). *Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity*. Geneva, Switzerland: UN-HABITAT.

Universidad del Rosario. (2016). *Déficit de vivienda en Colombia*. Recuperado de <http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-Desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-II-2007/Fasciculo-11/ur/Deficit-de-vivienda-en-Colombia/>.

Villalibre, V. (2011). *El derecho a una vivienda adecuada: un derecho del siglo XXI*. Madrid, España: Fundación Alternativas.

Wakjira, B. (2013). *A comparative Analyses of the Human Rights to Adequate Housing*. Saarbrücken, Germany: LAP Lambert Academic Publishing.

## **Jurisprudencia**

Corte Constitucional. Sentencia C-408 de 1996. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez.

Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez.

Corte Constitucional. Sentencia T-849 de 2002. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2003. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre.

Corte Constitucional. Sentencia T-239 de 2003. Magistrado Ponente: María Victoria Calle.

Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2008. Magistrado ponente: Humberto Sierra Porto.

Corte Constitucional. Sentencia T-530 de 2011. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto.

Corte Constitucional. Sentencia T-908 de 2012. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla.

Corte Constitucional. Sentencia T-314 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt.

Corte Constitucional. Sentencia C-359 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio.

Corte Constitucional. Sentencia T-583 de 2013. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla.

Corte Constitucional. Sentencia T-625 de 2014. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt.

Corte Constitucional. Sentencia T-024 de 2015. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza.

Corte Constitucional. Sentencia T-347 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt.

Corte Constitucional. Sentencia T-279 de 2015. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas.

Corte Constitucional. Sentencia T-544 de 2016. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas.

Corte Constitucional. Sentencia T-167 de 2016. Magistrado Ponente: Alejandro Linares.

Corte Constitucional. Sentencia T-502 de 2016. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero.