

Tendencias jurisprudenciales de la Corte Constitucional colombiana en materia del derecho a la vivienda

SERIE
ESTUDIOS JURÍDICOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
TOMO 2

Tendencias jurisprudenciales de la Corte Constitucional colombiana en materia del derecho a la vivienda

Felipe Alejandro Galvis Castro



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO DE DERECHO
ÁREA CURRICULAR

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Galvis Castro, Felipe Alejandro, 1976-

Tendencias jurisprudenciales de la Corte Constitucional colombiana en materia del derecho a la vivienda / Felipe Alejandro Galvis Castro. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Departamento de Derecho - Área Curricular, 2014.

162 pp. – (Serie Estudios Jurídicos de la Universidad Nacional de Colombia ; t.2)

Incluye referencias bibliográficas

ISBN : 978-958-761-979-9 (tapa rústica) – ISBN : 978-958-761-978-2 (e-book)

1. Política de vivienda – Colombia 2. Derecho a la vivienda - Colombia 3. Derechos humanos 4. Desplazados por la violencia - Asistencia social I. Título II. Serie

CDD-21 353.55 / 2014

Tendencias jurisprudenciales de la Corte Constitucional colombiana en materia del derecho a la vivienda

© Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá
© Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Departamento de Derecho, Área Curricular

© Felipe Alejandro Galvis Castro

Diseño y diagramación: Carlos Cepeda Ríos

Primera edición: mayo 2014
Impreso y hecho en Bogotá, D.C., Colombia

ISBN: 978-958-761-979-9

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Contenido

PREFACIO	11
PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	17
Sentido del análisis jurisprudencial	23
CAPÍTULO 1 Aspectos generales	23
Reconocimiento del DVDA en el derecho internacional de los derechos humanos	27
Reconocimiento del DVDA en instrumentos de derecho internacional	28
Bloque de constitucionalidad en relación con el DVDA	31
Derecho a la vivienda digna y adecuada	33
Derecho a la vivienda digna en la Constitución Política de 1991	33
Reconocimiento de la dignidad y la adecuación en la vivienda por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	35
Complementariedad entre dignidad y adecuación	37
CAPÍTULO 2 Jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana sobre la fundamentalidad del DVDA	39
Primera Etapa de la jurisprudencia constitucional sobre el DVDA	39
El DVDA como derecho de desarrollo legislativo	40
Sentencia T-309 de 1995	42
Balance de la primera etapa en la jurisprudencia de la corte Constitucional sobre el DVDA	46

Segunda etapa de la jurisprudencia constitucional sobre el DVDA	48
Reconocimiento del carácter múltiple del DVDA	48
La pregunta por la fundamentalidad del contenido del DVDA	53
Balance de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la fundamentalidad del DVDA	56
CAPÍTULO 3 La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana sobre el contenido del DVDA	59
Obligaciones de respeto del DVDA	61
Abstenerse de realizar desalojos forzosos	62
Abstenerse de adoptar medidas deliberadamente regresivas	65
Abstenerse de afectar viviendas con ocasión de la ejecución de obras públicas	66
Abstenerse de afectar “la tranquilidad del hogar”	67
Obligaciones de protección del DVDA	68
Adoptar medidas para conferir seguridad jurídica de la tenencia a quienes carecen de ella debido a la ausencia de títulos regulares	71
Proteger los derechos prevalentes de las niñas y los niños en los procesos de desalojos promovidos por particulares	73
Verificar la prestación eficiente de servicios públicos cuando se expida una licencia para construir una vivienda o un proyecto habitacional	73
Evitar que las viviendas se construyan en lugares contaminados o en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud	75
Impedir la discriminación en el acceso a los créditos para financiación de vivienda	77
Proteger a los deudores hipotecarios de las sanciones de las entidades financieras por el prepago de los créditos de vivienda	79
Proteger a los deudores hipotecarios de los cambios unilaterales en las condiciones de los créditos de financiación de vivienda por parte de las entidades financieras	79
Ordenar la terminación de los procesos judiciales para el recaudo de créditos de vivienda reliquidados, que se encontraran en curso al 31 de diciembre de 1999, incluso si existen saldos insolutos	80

Suspender los procesos ejecutivos hipotecarios iniciados para el recaudo de créditos de vivienda, cuando se trata de personas en situaciones de extrema vulnerabilidad como los VIH positivos y víctimas de secuestro	83
Disponer una regulación para evitar la especulación con las viviendas de interés social.	85
Obligaciones de cumplimiento en materia de DVDA	87
Diseñar una estrategia nacional de vivienda	88
Reconocer jurídicamente las diferentes modalidades de tenencia de una vivienda en el diseño de sistemas de financiación y de entrega de subsidios	90
Garantizar acceso a condiciones sanitarias básicas	91
Establecer sistemas adecuados de financiación de vivienda a largo plazo	93
Facilitar el acceso y la conservación de una vivienda para sujetos de especial protección constitucional	99
Balance de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el contenido del DVDA	104
Elementos componentes del DVDA	107
Desalojos forzosos	109
Discriminación en el acceso a la vivienda en razón de los ingresos	112
Política pública de vivienda con perspectiva de derechos	114
CAPÍTULO 4	117
Jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana sobre el DVDA de las personas internamente desplazadas	117
Obligaciones de cumplimiento en materia de DVDA en relación con las personas internamente desplazadas	118
Garantizar alojamiento temporal adecuado para las personas internamente desplazadas	119
Establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país	121
Garantizar el acceso a una solución de vivienda de carácter permanente para las personas internamente desplazadas	122
Obligaciones de reparación del DVDA en relación con las personas internamente desplazadas	125

Establecer políticas, planes y procedimientos para la efectiva restitución de los bienes a las personas desplazadas	128
Ofrecer asesoría y acompañamiento para la reparación de las personas internamente desplazadas	131
Balance de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las personas internamente desplazadas	132
La política pública de vivienda para las personas desplazadas	143
CONCLUSIONES	145
1. Sobre la fundamentalidad del DVDA	146
2. Sobre el contenido del DVDA	147
3. Sobre el DVDA de las personas internamente desplazadas	148
BIBLIOGRAFÍA	151

PREFACIO

Una de las dificultades más persistentes para el desarrollo del conocimiento en el ámbito del derecho es la de llevar a cabo procesos de investigación basados en sólidos y estrictos fundamentos conceptuales, metodológicos y epistemológicos. Si se lograra superar esta situación los resultados obtenidos permitirían no sólo mejorar el proceso de formación de los abogados en las facultades de derecho, sino además ofrecer insumos más sólidos para abordar los diversos y graves problemas que en el ámbito jurídico afronta nuestro país. Ahora bien, a esto se suma el hecho de que las investigaciones que con dichos criterios logran realizarse en los niveles de formación de posgrado pocas veces son objeto de la difusión que merecen.

Para hacer frente a esta problemática, la Dirección de Área Curricular, la Dirección del Doctorado en Derecho y la Dirección de la Maestría en Derecho de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, con el decidido apoyo de la Decanatura y las Directivas de la misma facultad, han venido impulsando el proyecto de publicar las tesis de doctorado, las tesis de maestría investigativa y los trabajos finales de grado de las maestrías en profundización más destacadas y que por esta razón hayan recibido mención meritoria o mención laureada. De esta manera se pretende impulsar a los estudiantes de estos programas para realizar tesis y trabajos de la más alta calidad y, además, ponerlos a consideración del público para fomentar la reflexión, el análisis y la crítica, construyéndose así una más amplia y inclusiva comunidad académica.

Conviene tener en cuenta, además, que la reforma académica de la Universidad Nacional de Colombia introdujo en el campo académico-jurídico colombiano una modalidad de posgrados que rompió la lógica asignaturista que, como paradigma dominante, se había impuesto desde hacía años en Colombia y que en lo esencial

buscaba replicar en maestrías y doctorados todo el conocimiento previo de los pregrados, que de alguna manera se consideraba incompleto en los estudiantes que accedían a estos programas. Dicha reforma centró los posgrados no en ejes de asignaturas de pregrado o de especialización ya vistos sino en procesos de investigación novedosos que permitieran que el estudiante, a partir de su saber previo, pudiera reformular preguntas, replantear cuestiones, reinventar y explorar nuevos horizontes de investigación, en todas las áreas, y creando así, realmente, nuevo conocimiento y no repitiendo mecánica y pasivamente el discernimiento formulado.

De ahí la importancia para nosotros de poner al alcance de la comunidad académica nacional e internacional las mejores tesis y trabajos finales de maestría y doctorado que permitan valorar la efectividad de este cambio de dirección posgradual y la proyección de sus investigaciones respectivas.

Las tesis y los trabajos que se publican en la Serie Estudios Jurídicos de la Universidad Nacional de Colombia no sólo han sido objeto de evaluación por parte de los directores y jurados de los mismos, sino que además han sido examinados por otras instancias de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales para garantizar de esta forma su calidad y pertinencia. Si bien las afirmaciones y conclusiones que en ellos se hacen son de responsabilidad de cada autor, la elaboración de estas tesis y trabajos está respaldada por un proceso que también se pone a consideración para su examen y evaluación, pero que ha dado lugar a resultados destacables que merecen ser publicados.

De esta forma se espera crear un espacio para impulsar la discusión de los más acuciantes problemas del derecho en el momento actual, pero también de aquellos que aunque no respondan a una coyuntura constituyen la base ineludible del desarrollo del saber jurídico.

PRÓLOGO

El tiempo constituye la mejor herramienta para falsear o validar las hipótesis de una investigación, así como para verificar la importancia de las reflexiones que en ella se proponen. Es decir, el paso de los años permite verificar si la apuesta intelectual que supone una investigación, realmente merecía la atención de la comunidad académica, por ocuparse de un asunto problemático y por llamar la atención acerca de una materia digna de ser estudiada.

Creo que en el caso del libro que el lector tiene entre sus manos, el paso de casi un lustro desde su elaboración, antes que restar mérito a su contenido, reivindica la necesidad de sus tesis. Así, a este trabajo, escrito a propósito de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la vivienda, podría objetarse que la publicación de nuevos pronunciamientos en la materia por parte del Tribunal constitucional lleva a su obsolescencia. No obstante, lo primero que el lector encontrará es que la intención de este trabajo no ha sido, ni entonces ni ahora, proponer una relación minuciosa de todas y cada uno de las decisiones de la Corte Constitucional sobre los derechos habitacionales, caso en el cual, el paso del tiempo, llevaría ineludiblemente a su pérdida de vigencia. Por el contrario, el sentido de este trabajo siempre ha sido el de presentar una narrativa acerca de las continuidades y discontinuidades en el proceso constitucional de construcción, reconocimiento y exigibilidad judicial del derecho a la vivienda como una garantía fundamental.

Por ello, las tesis centrales de este trabajo conservan su vigencia, más allá de la publicación de nuevas sentencias de la Corte Constitucional sobre el derecho a la vivienda. Para el efecto, se presentan a continuación algunas de esas tesis.

En primer lugar, esta investigación hace una reconstrucción de la jurisprudencia del Tribunal constitucional acerca de las características de esta garantía y de las con-

diciones para su exigibilidad judicial. En este sentido, el lector encontrará un relato que va desde las primeras sentencias que consideraban al derecho a la vivienda apenas como mandato político hasta aquellas más recientes en las que se manifiesta expresamente que, bajo ciertos supuestos, es una garantía constitucional fundamental, exigible plenamente a través de la acción de tutela. En este primer sentido, esta tesis supone entonces la reconstrucción de la “historia interna” del derecho a la vivienda en Colombia.

En segundo término, este trabajo propone una integración de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos y de la jurisprudencia constitucional colombiana, en la labor de precisar los contenidos del derecho a la vivienda en el orden jurídico interno. Al respecto, se advierte entonces cómo los elementos componentes de esta garantía, como los ha definido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en sus observaciones generales, han sido incorporadas en la jurisprudencia constitucional colombiana. En cuanto a este aspecto, la presente publicación da cuenta de la historia de dicha integración normativa entre estándares internacionales y nacionales, a través de la noción de bloque de constitucionalidad.

De otro lado, este documento presenta el desarrollo jurisprudencial sobre el derecho a la vivienda, tanto para los supuestos de vulneraciones que se presentan en contextos de “normalidad” como en aquellos relacionados con el conflicto armado, de manera que se reconozca en el desplazamiento forzado, entre otras, una violación de los derechos habitacionales. En este tercer sentido, el presente trabajo investigativo pone en contexto la aplicación de las normas sobre el derecho a la vivienda, en atención a las condiciones de posibilidad que impone la degradación del conflicto armado colombiano.

Por último, en cuarto lugar, esta publicación incluye una reflexión, a manera de balance, acerca de los asuntos que han ocupado la atención de la Corte Constitucional en cuanto al respeto, protección y realización del derecho a la vivienda, pero también advierte ciertos aspectos que deberían tener mayor atención por parte de esa Corporación. Para el efecto, se señala la necesidad de incluirlos como parte de una estrategia de litigio en materia de derechos habitacionales en Colombia, de manera que se propicien pronunciamientos de ese Tribunal al respecto. En este sentido, este trabajo tiene un cierto propósito prescriptivo, no como llamado a la Corte Constitucional para que se ocupe de algunos problemas en materia de derecho a la vivienda, sino como una invitación a los ciudadanos a promover su protección a través de las acciones constitucionales a su alcance.

Por las razones expuestas, creo que el lector encontrará en esta publicación un panorama acerca de la forma como nuestro Tribunal constitucional ha construido, mediante la referencia a estándares internacionales y en atención a experiencias comparadas, las características del derecho a la vivienda y las condiciones para su exigibilidad en el contexto colombiano.

INTRODUCCIÓN

A pesar de ser la vivienda una necesidad desatendida¹, desde el punto de vista jurídico parece primar la resignación, ante la convicción de que el Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada² –en adelante DVDA– es apenas un enunciado programático no exigible judicialmente. En efecto, desde el periodo de la Guerra Fría la construcción

-
- 1 “Si bien la mayoría de la población mundial vive en algún tipo de alojamiento, aproximadamente la mitad no goza de todos los derechos necesarios para que esa vivienda pueda considerarse adecuada. Según las estimaciones de las Naciones Unidas, cerca de 100 millones de personas en todo el mundo no tienen donde vivir y más de 1.000 millones no tienen una vivienda adecuada”. ONU. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Comisión de Derechos Humanos, 61 período de sesiones. Doc. E/CN.4/2005/48. 3 de marzo de 2005. Al respecto Golay y Özden señalan: “A pesar de este derecho, los sin techo, los que viven en alojamientos precarios y los desalojados son cada vez más numerosos en todas las ciudades así como en el campo en todo el planeta. Más de 4 millones de personas han sido desalojadas por la fuerza de su vivienda entre 2003 y 2006. En el mundo actual, hay 100 millones de personas sin techo y más de un billón tiene alojamientos precarios. Según estimaciones de las Naciones Unidas, 3 billones de personas vivirán en barrios de chabolas en 2050. Más allá de los problemas de la vivienda propiamente dicha - tener un tejado sobre la cabeza - lo que más preocupa son las *condiciones de la vivienda*. Más de un billón de personas en el mundo no tiene acceso al agua potable y 2,6 billones no tienen acceso a los servicios básicos de saneamiento. Dichas personas viven en condiciones de higiene insalubres e indignas; mueren por este motivo millones de personas cada año, entre las cuales hay 1,8 millones de niños víctimas de diarreas”. Christophe Golay y Melik Özden. *El derecho a la vivienda*. Ginebra. CETIM. 2007. Pág. 3. En Colombia la situación no es muy diferente: “el déficit alcanza los 2,3 millones unidades habitacionales, de las cuales 1,5 millones equivalen a la diferencia entre número de hogares y unidades de vivienda (déficit cuantitativo) y 800.000 corresponden a aquellas susceptibles de ser mejoradas en términos de calidad y servicios (déficit cualitativo)”. Facultad de Economía, Universidad del Rosario. *Política de vivienda: alcances y perspectivas*. Revista Universidad, Ciencia y Desarrollo, Tomo II, Fascículo 05. Bogotá. 2007. Pág. 6. Disponible en <http://www.urosario.edu.co/investigacion/tomo2/fasciculo11/documentos/fasciculo11.pdf>
 - 2 La expresión “derecho a la vivienda digna y adecuada”, que acá se propone, corresponde a una conjugación de las expresiones utilizadas en la Constitución Política colombiana de 1991 (derecho a la vivienda digna), y en la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (derecho a la vivienda adecuada). La misma denominación del derecho da cuenta del sentido de este trabajo, que se propone presentar la construcción jurisprudencial del derecho a la vivienda con base en lo previsto

y la justiciabilidad de los derechos sociales³ y en particular del DVDA, ha tenido que sortear fuertes resistencias, ante la idea (considerada incluso hoy por algunos autores) que considera a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –en adelante DESC– diferentes por su misma naturaleza frente a los derechos civiles y políticos. Bajo esta visión, los DESC no serían en estricto sentido derechos y no serían exigibles judicialmente, con base en las siguientes razones: (1) porque su contenido es impreciso; (2) porque están sometidos al límite de la efectividad progresiva; (3) porque exigen recursos para ser satisfechos; (4) porque, a falta de una legislación precisa, resulta difícil para los jueces hacerlos efectivos; (5) por la auto-restricción del poder judicial frente a cuestiones políticas o técnicas, que se traduce en una escasa tradición de control judicial en la materia; y, (6) por la inadecuación de los mecanismos procesales tradicionales para la tutela de los derechos sociales⁴.

El sentido de este trabajo es dar cuenta de la forma cómo la Corte Constitucional ha definido, tras diecisiete años de jurisprudencia, el contenido del DVDA, advirtiendo hasta qué punto sus pronunciamientos permiten sortear los obstáculos mencionados que se oponen a la fundamentalidad y a la justiciabilidad de este derecho. En otras palabras, este trabajo pretende establecer en qué medida la doctrina de la corte permite consolidar el DVDA como una garantía fundamental y justiciable, (1) aclarando la conducta debida, (2) señalando su contenido de cumplimiento in-

en el ámbito nacional y en el plano internacional. Acogiendo la misma denominación ver Gerardo Pisarello. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona. Icaria. 2003. Pág. 43 y ss. Al respecto, más adelante se explican las razones que permiten su utilización en el caso colombiano. En este trabajo también es utilizada la expresión derechos habitacionales para hacer referencia al derecho a la vivienda: "Muchas son, en síntesis, las perspectivas desde las que se puede abordar el contenido del derecho a una vivienda adecuada. Precisamente por eso es posible utilizar casi de manera indistinta las expresiones derecho a la vivienda y derechos habitacionales. Estos últimos, en realidad, permiten dar cuenta tanto de la multiplicidad de derechos que integran el contenido del derecho a la vivienda, como de la multiplicidad de sujetos que pueden ser titulares". Gerardo Pisarello. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona. Icaria. 2003. Pág. 83.

- 3 Entiendo por Derechos económicos, sociales y culturales el catálogo de derechos contenido en el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (en adelante PIDESC), por ejemplo, el derecho al trabajo, derechos laborales individuales y colectivos, incluyendo el derecho de huelga, derecho a la seguridad social, derecho a la protección de la familia, derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo alimentación, vestido y vivienda, derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a participar en la vida cultural. Víctor Abramovich y Christian Courtis señalan cómo en la tradición constitucional se habla de "derechos sociales" y en el derecho internacional de los derechos humanos se denominan "derechos económicos, sociales y culturales". Víctor Abramovich y Christian Courtis. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid. Trotta. 2002. En este trabajo se utilizan indistintamente las dos expresiones.
- 4 Víctor Abramovich y Christian Courtis. *Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. En Derechos sociales, Instrucciones de uso*. Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis (Comp.). México D.F. Doctrina Jurídica Contemporánea. 2003. Pág. 55 – 78.

mediato y no progresivo, (3) desvirtuando el mito de la erogación de recursos como único medio para su satisfacción, (4) presentando los supuestos en que procede su exigibilidad judicial a través de la acción de tutela, (5) destacando la tradición constitucional colombiana de control judicial en punto del derecho a la vivienda, y (6) resolviendo casos en los que la acción de tutela resulta adecuada para asegurar el respeto, la protección o el cumplimiento del DVDA.

Ahora bien, una investigación de este orden en Colombia no puede dejar de referirse a los alcances de la construcción jurisprudencial del derecho a la vivienda ante casos de violaciones a los derechos habitacionales que se han presentado en el marco del conflicto armado. De esta forma, resulta necesario conocer la construcción del DVDA por parte de la Corte Constitucional en relación con la población internamente desplazada.

De esta manera, este trabajo pretende incorporar tanto el desarrollo jurisprudencial del DVDA en casos de crisis habitacionales que *no* han sido generadas por graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos, como ante violaciones a los derechos humanos ocurridas en el marco del conflicto armado en Colombia, como es el caso del desplazamiento interno forzado.

Se trata entonces de presentar la construcción del DVDA, en “dos tiempos”, de normalidad y de excepcionalidad, lo cual permite:

- Reconstruir las alternativas argumentativas que ha utilizado la Corte Constitucional colombiana en la construcción jurisprudencial del DVDA.
- Examinar la recepción local, por parte de la corte Constitucional, de los estándares internacionales en materia de DVDA.
- Reconocer las particularidades de la construcción jurisprudencial del DVDA en relación con las personas internamente desplazadas. En este sentido, se propone una comparación entre la jurisprudencia constitucional acerca de las obligaciones estatales de cumplimiento del DVDA respecto de las personas desplazadas, de un lado, y la jurisprudencia referida a las obligaciones relativas a la reparación de la vulneración de los derechos habitacionales de los que ellas han sido víctimas. Lo anterior, permite conocer cuál es el *plus* que se alcanzaría con la reparación judicial en materia de vivienda conforme a los pronunciamientos de la corte Constitucional, teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas que tienen las

personas que han sido víctimas de violaciones a los derechos humanos, como es el caso de la población internamente desplazada⁵;

Conforme a lo anterior, el presente trabajo se compone de los siguientes apartes:

1. En el primer capítulo, se hace referencia a algunos *aspectos generales*, que tienen que ver con el sentido del análisis jurisprudencial, con la denominación del derecho a la vivienda que se adopta en este trabajo, y con su reconocimiento en la Constitución Política y en el derecho internacional de los derechos humanos.
2. En el segundo capítulo, se examina la evolución de la doctrina de la Corte Constitucional acerca de la fundamentalidad del DVDA, presentando las diferentes etapas de su jurisprudencia en la materia y los extremos decisionales que ésta ha tenido.
3. A continuación, en el tercer capítulo me ocupo del desarrollo que la Corte Constitucional le ha dado al contenido del DVDA, presentando las subreglas jurisprudenciales más importantes, organizadas en torno a las obligaciones estatales de respeto, protección y cumplimiento. En esta parte, tras la presentación de tales subreglas, también son examinados algunos asuntos constitucionales sobre los cuales no existe hasta el momento pronunciamiento alguno por parte de la corte Constitucional, a pesar de ser de una importancia significativa en el contexto colombiano.

5 "Así, a diferencia de lo que sucede con la política social e incluso con la atención humanitaria, las reparaciones se enfocan en el pasado, y en particular en el restablecimiento de situaciones anteriores. Sin embargo, esto no significa que las reparaciones no miren hacia el futuro, pues justamente se enfocan en el pasado, pero con el propósito de construir un futuro mejor (...). De otra parte, la reparación integral se distingue de las políticas general y especial de protección de DESCs, en tanto que busca saldar una deuda específica por violencias directas que fueron ejercidas contra ciertas víctimas. Por ello, si bien las políticas de reparación integral deben tener un contenido material significativo para enfrentar los efectos materiales de la violencia, igualmente deben poseer una inevitable dimensión simbólica, ya que los daños ocasionados suelen ser irreparables (...). La reparación marca así un proceso de reconciliación del Estado con sus ciudadanos, que reintegra a la comunidad política a las víctimas y a sus familiares. Por el contrario, la política social no tiene ni ese foco ni esa dimensión simbólica específica, ya que tiene el propósito de superar exclusiones sociales y pobreza pero de personas que ya son reconocidas como ciudadanos integrados a una comunidad política (...). A pesar de ello, la distinción entre ambos tipos de política existe [entre reparación y protección de DESC] y es importante mantenerla, de un lado, con el fin de no reducir las reparaciones de las víctimas a las políticas generales del Estado consistentes en la protección de los derechos sociales de todos los ciudadanos, y de otro lado, con el fin de no limitar las políticas sociales dirigidas a las víctimas a las reparaciones transformadoras a que haya lugar". Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon. *Reparación integral, atención humanitaria y política social*. En *Caja de Herramientas*. Bogotá. Corporación Viva la Ciudadanía. Julio de 2007. Pág. 6 - 7.

4. Por último, en el cuarto capítulo presento la jurisprudencia constitucional sobre el DVDA de las personas internamente desplazadas, que se concentra en las obligaciones de cumplimiento y reparación de esta garantía⁶.

6 “(...) se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”. ONU. *Principios rectores de los desplazamientos internos*. Informe del Representante del Secretario General sobre las personas internamente desplazadas. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2. 1998. Párr. 2.

CAPÍTULO 1

Aspectos generales

Sentido del análisis jurisprudencial

La aproximación a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el DVDA que se propone este trabajo procura conjugar el análisis dinámico y el análisis estático de las sentencias, combinando de esta manera, herramientas del estudio de líneas jurisprudenciales propias del *common law*, con las del derecho codificado de la tradición continental.

Así, en el segundo Capítulo se hace un *análisis dinámico* de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el DVDA, presentando la línea doctrinal de la corte acerca de la fundamentalidad de esta garantía, señalando los extremos decisionales dentro de los diecisiete años de pronunciamientos en la materia. Para el efecto, se utilizan algunas de las herramientas metodológicas descritas por Diego López Medina, como son la formulación de un problema jurídico, la presentación de las dos opciones polares en las que se ha movido la jurisprudencia de la Corte Constitucional en este tema, y la formalización mediante gráficas⁷.

De otro lado, en los capítulos tercero y cuarto se hace un análisis más *estático*, y se utiliza una metodología que es descrita por Oscar Parra Vera en los siguientes términos:

La propuesta metodológica que aquí se ofrece tiene como principal referencia los “elementos esenciales e interrelacionados” de cada derecho social. Estos elementos configuran sub-derechos dentro del derecho mismo. A partir de la inserción de precedentes judiciales y la incorporación de los estándares del bloque de constitu-

⁷ Diego López Medina. *El derecho de los jueces*. Bogotá. Legis. 2001. Pág. 55 y ss.

*cionalidad, es posible derivar derechos nominados e innominados dentro de cada elemento esencial (...) En todo caso, esta tarea de delimitación es expansiva, así que implica siempre un punto de partida y no un estándar definitivo*⁸

Este tipo de aproximación coincide parcialmente con la utilizada por la Defensoría del Pueblo de Colombia para la definición de un contenido mínimo esencial de cada uno de los derechos sociales, que luego sirve para construir un conjunto de indicadores para el seguimiento de la política pública respectiva.

En este trabajo se acoge la idea de presentar “sub-derechos” derivados de las subreglas jurisprudenciales, que tienen como corolario obligaciones correlativas a cargo del Estado. No obstante, a diferencia de la propuesta de Parra y de los trabajos de la Defensoría del Pueblo⁹, en este caso las subreglas no se articulan alrededor de los componentes del DVDA sino de los tres tipos de obligaciones reconocidas en la literatura sobre DESC: *respeto, protección y cumplimiento*. Lo anterior, con el propósito de hacer una presentación de las sentencias que luego permita establecer alguna suerte de comparación con la jurisprudencia sobre la obligación estatal de *reparación* del DVDA de las personas internamente desplazadas¹⁰.

De esta manera, en los capítulos tercero y cuarto de este trabajo se presentan las subreglas jurisprudenciales en materia de derechos habitacionales, entendiendo por

8 Oscar Parra Vera. *El contenido esencial del derecho a la salud y la prohibición de regresividad*. En *Ni un paso atrás: La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Christian Courtis (Comp.) Buenos Aires. CEDAL-CELS. 2006. Pág. 66.

9 Defensoría del Pueblo. *El Derecho a la Educación, en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales*. Bogotá. ProSeDHer. 2003. Defensoría del Pueblo. *El Derecho a la Salud, en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales*. Bogotá. ProSeDHer. 2003. Defensoría del Pueblo. *El derecho humano al agua, en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales*. Bogotá. ProSeDHer. 2005. Defensoría del Pueblo. *El derecho a la alimentación, en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales*. Bogotá. ProSeDHer. 2005. Defensoría del Pueblo. *Contenido y alcance del derecho individual al trabajo. Marco para la evaluación de la política pública del derecho al trabajo desde una perspectiva de derechos humanos*. Bogotá. ProSeDHer. 2005.

10 Me aparto ligeramente de la metodología de presentación de las subreglas de la Defensoría del Pueblo, descrita por Parra, por un par de razones más: en primer lugar, creo que la disposición de las subreglas en torno a los elementos componentes de un derecho no tiene un carácter natural, vale decir, tiene, antes que nada, un sentido heurístico pero no corresponde a un vínculo intrínseco entre la subregla jurisprudencial y el elemento componente, derivado de las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (en adelante, CDESC). Tanto es así que en muchos de los pronunciamientos que se agrupan bajo un determinado componente en los trabajos de la Defensoría, la Corte no ha hecho alusión expresa a éste. De esta manera, así como se articulan las subreglas a partir de los elementos, bien pueden ser organizadas alrededor de los tipos de obligaciones estatales como acá se propone. De otro lado, la organización de las subreglas en torno a las obligaciones de respetar, proteger y cumplir, tiene mucho más que ver con el tipo de conducta que se espera del Estado (simple abstención, defensa, garantía o promoción) y con el

ellas, las “condiciones jurisprudenciales de aplicación de reglas y principios constitucionales” a un caso concreto:

El concepto de subregla tiene un origen curioso en el constitucionalismo colombiano. Al parecer esa expresión no es usada en otros países, o lo es de manera tangencial. En cambio en Colombia es usada masivamente en las discusiones constitucionales, en algunos artículos y en ciertas jurisprudencias como si fuera un concepto común y aceptado en la teoría constitucional. Pero no es así. Además no es claro ni el origen ni la paternidad conceptual de esta noción. Sin embargo, a pesar de eso, es una categoría útil porque en el fondo corresponde a la noción de norma adscrita de Alexy, y es vecina de la idea de ratio decidendi en los sistemas del common law¹¹.

Ahora bien, el análisis y la presentación de las subreglas jurisprudenciales que se realiza en este trabajo no se propone extraer una máxima o frase que explique de manera breve el sentido de la decisión de la corte Constitucional, ni se conforma con presentar los extractos más relevantes de las sentencias, pues esto poco contribuye a lograr que el DVDA sea apropiado y ejercido por todas las ciudadanas y ciudadanos. Por el contrario, la reconstrucción de los hechos que han dado lugar a las sentencias de tutela en las que la Corte Constitucional ordena respetar, proteger, cumplir o incluso reparar el DVDA, resulta indispensable para que una persona que vea amenazados o vulnerados sus derechos habitacionales pueda determinar si existe un caso análogo precedente que hubiere sido resuelto por el tribunal constitucional colombiano.

Por lo anterior, la reconstrucción de las subreglas jurisprudenciales que acá se realiza en materia de DVDA estará siempre antecedida de una breve descripción de los hechos y concluirá con una referencia a la decisión del caso concreto. De esta manera, se procura evitar un análisis simplemente conceptual de la jurisprudencia, que se ocupe de extraer los apartes más significativos de los pronunciamientos, buscando en los fallos judiciales meras fórmulas sacramentales, aplicables a la manera de una norma positiva. La apuesta es diferente, pues paradójicamente la subregla de un pronunciamiento judicial no debe ser buscada sólo en las argumentaciones que expresamente manifiesta la corporación respectiva para adoptar una decisión, sino también en los

tipo de reclamo que podría formular el titular del derecho ante una eventual trasgresión del Estado a uno de tales tipos de deberes. Por último, la presentación de la jurisprudencia que acá se propone resulta más económica en términos categoriales, por oposición a su formulación a partir de los siete elementos componentes del DVDA: seguridad jurídica de la tenencia, gastos soportables, disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, adecuación cultural, habitabilidad, asequibilidad y localización.

11 Rodrigo Uprimny Yepes. *La igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*. En *Pensamiento Jurídico* No. 15. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. 2002. Pág. 350.

hechos que dan lugar a ella. En consecuencia, el verdadero sentido del concepto de subregla se refiere mucho más a la relación entre los hechos que dan lugar al fallo y la resolución del caso concreto y se identifica como el principio explicativo más estrecho, y no con la máxima doctrinaria contenida en la sentencia. Así, sobre el concepto de ratio decidendi, luego de citar las definiciones de *ratio decidendi* presentadas por Gray, Austin, Halsbury y Morgan, Diego López Medina concluye al respecto:

En todas estas definiciones surgen varias características en común: para todas ellas, la ratio parece encontrarse en los enunciados y argumentos que expresamente hace el juez anterior. El precedente, por tanto, parece encontrarse en los argumentos expresos que hizo el juez en su sentencia anterior y que eran necesarios para justificar el fallo. Se trata, como es evidente, de una concepción formalista o textualista de la ratio decidendi (...) La elaboración de una nueva teoría de la ratio se llevó a cabo mediante la publicación del muy influyente artículo de Goodhart en 1930, Determining the Ratio Decidendi of a case. El artículo de Goodhart tiene como tesis central una afirmación más bien extraña: 'es claro, por tanto, que la primera regla para descubrir la ratio decidendi de un caso es que ésta no debe buscarse en los argumentos sobre los cuales el juez ha basado su decisión' (...)

Este modelo empieza a tener consecuencias importantes para la lectura de precedentes en Colombia: parece aconsejar, contrario a la hermenéutica civilística, la extracción del mínimo principio posible explicativo del fallo, y no de la máxima doctrinaria, como parece ser la tendencia en la lectura de la jurisprudencia civil. Por ello, para este modelo, se trata de encontrar la justificación jurídica más estrecha (menos expansiva) de la decisión¹².

Ahora bien, a pesar de la presentación de la línea jurisprudencial sobre la fundamentalidad del DVDA y de las subreglas jurisprudenciales sobre su contenido, este trabajo no será meramente descriptivo. Por el contrario, la presentación de la jurisprudencia de la corte apunta a hacer una evaluación crítica y proyectiva¹³ del trabajo del

12 Diego López Medina. *El derecho de los jueces*. Bogotá. Legis. 2001. Pág. 113 y ss.

13 Para Bovino y Courtis, la dogmática jurídica tiene tres funciones centrales: (1) una función meramente descriptiva; (2) una descriptiva-prescriptiva, en tanto procura, de un lado, señalar la interpretación más plausible, al tiempo que presenta las razones que militan en su favor; y, (3) una crítica – prescriptiva, en la que el jurista entiende que la posición sostenida por él no es susceptible de ser defendida conforme al derecho positivo vigente, y en consecuencia rechaza las soluciones contenidas en el derecho, haciendo un llamado al legislador o al juez para su reemplazo. La propuesta de reconstrucción de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el DVDA

tribunal constitucional colombiano en la materia, con base en los estándares internacionales en derechos habitacionales¹⁴.

Reconocimiento del DVDA en el derecho internacional de los derechos humanos

A las diversas críticas que se formulan a la consagración y exigibilidad de los derechos sociales, en el caso del DVDA se sumaron en un momento además las objeciones a su fundamentación como una garantía con entidad propia, ante la relativa ausencia de referentes normativos que lo consagren de forma expresa. En este sentido, se objetaba que el derecho a la vivienda adecuada no fue incluido como garantía independiente en el PIDESC, sino como un componente del *derecho a un nivel de vida adecuado* (Art. 11.1)¹⁵. Algo semejante se decía en el ámbito regional, pues el DVDA no fue incluido expresamente dentro de las garantías del Protocolo de San Salvador.

No obstante lo anterior, con el tiempo el DVDA se ha ido posicionando como un derecho autónomo, gracias a la labor emprendida por instancias como el CDESC y el Relator Especial para el derecho a la vivienda adecuada. Al respecto, precisamente el Relator Especial señala:

En el último decenio, gracias a la amplia labor de interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular sus Observaciones Generales No. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada y No. 7 sobre desalojos forzados, así como a la labor del Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y numerosas resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos, se

de esta tesis, pretende cumplir con la segunda de las funciones mencionadas (descriptiva-prescriptiva), pues además de intentar mostrarla en su “mejor forma”, evalúa las razones que existen a su favor. Christian Courtis y Alberto Bovino. *Por una Dogmática Conscientemente Política*. Disponible en: www.derechopenalonline.com.

14 La idea es entonces presentar las subreglas con estricta alusión a los hechos que dieron lugar al pronunciamiento, y en ese sentido, siguiendo a Diego López, sería lo “menos extensiva” posible en términos de sintaxis. De otro lado, esta tesis, como en general los trabajos que se proponen estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre una materia en particular, es “extensiva”, pues como lo señala Parra, constituye un punto de partida y no un recuento definitivo de los pronunciamientos del tribunal, que seguramente abordarán en el futuro temas aún inexplorados.

15 “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”.

*confirmó la condición del derecho a una vivienda adecuada como un derecho humano diferenciado*¹⁶.

De esta manera, la aparente ausencia de una referencia explícita al derecho a la vivienda adecuada, como derecho autónomo en algunos instrumentos internacionales, ha sido suplida con una consistente labor interpretativa, adelantada principalmente por el CDESC, y con los informes del Relator de las Naciones Unidas para esta garantía. A lo anterior, se suma el reconocimiento normativo del derecho a la vivienda en varias disposiciones de derecho internacional, como a continuación se presenta, y en múltiples constituciones nacionales, incluida la colombiana¹⁷.

Reconocimiento del DVDA en instrumentos de derecho internacional

En el ámbito internacional existen diversos instrumentos que reconocen el derecho a la vivienda. En particular vale la pena destacar brevemente la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁸; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁹; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención

16 ONU. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Comisión de Derechos Humanos. 58 periodo de sesiones. Doc. E/CN.4/2002/59. Marzo 1 de 2002. Párr. 21.

17 El reconocimiento del derecho a la vivienda en el ámbito estatal, en el marco de constituciones políticas, es amplio. Desde una primera mención en la Constitución de Weimar de 1919, fue luego recogido en las constituciones de Baviera, Bremen y Berlín. En la actualidad las constituciones de Argentina, Bélgica, Ecuador, Guyana, Haití, Honduras, Irán, Italia, Malí, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Rusia, Sudáfrica, España y Uruguay, entre otras, contienen disposiciones sobre el derecho a la vivienda. Al respecto ver Gerardo Pisarello. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona. Icaria. 2003. Pág. 43 y ss. El Relator Especial señala que son más de cincuenta los países que han adoptado o modificado sus constituciones, en el sentido de incluir elementos relacionados con el derecho a la vivienda y los derechos habitacionales. ONU. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Comisión de Derechos Humanos, 58 periodo de sesiones. Doc. E/CN.4/2002/59. 3 de marzo de 2005. Párr. 22.

18 "Art. 25. 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; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

19 "Art. 17. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación". Esta norma del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos está relacionada con uno de los elementos del DVDA conforme a la Observación General No. 4 del CDESC, vale decir, la seguridad jurídica de la tenencia, que incluye la protección frente a hostigamientos, injerencias y otro tipo de amenazas en el disfrute de una vivienda, dentro de las cuales se cuentan los desalojos forzosos.

para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial²⁰; la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²¹; la Convención de los Derechos del Niño²²; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados²³; y, Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares²⁴. Así mismo, en el marco de la Organización Internacional del Trabajo han sido aprobados recomendaciones y convenios, relativos directa o indirectamente al derecho a la vivienda adecuada. Es el caso del Convenio 169 de la OIT sobre el derecho a la tierra de los pueblos indígenas²⁵, la Recomendaciones 115, sobre habitaciones de los trabajadores (1961)²⁶ y 162 sobre trabajadores de la tercera edad (1980)²⁷.

20 "Art. 5. En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: (...) iii) el derecho a la vivienda".

21 Art. 14.4: "Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular el asegurar el derecho a: (...) h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones....".

22 Art. 16.1: "Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación".

23 Art. 21: "En materia de vivienda, y en la medida en que esté regida por las leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros".

24 Art. 43.1: "Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con... d) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres".

25 *Artículo 14 1: "Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.*

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados".

26 Principio 2: "La política nacional debería tener por objetivo el fomento, dentro de la política general relativa a la vivienda, de la construcción de viviendas e instalaciones colectivas conexas, a fin de garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado. Debería darse prioridad a las personas cuyas necesidades sean más urgentes".

27 Párrafo 5 g): "5. Los trabajadores de edad deberían disfrutar, sin discriminación por razón de edad, de igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, en particular en relación con las cuestiones siguientes: ... g) a la vivienda, a los servicios sociales y a las instituciones sanitarias, en particular cuando este acceso esté vinculado a la actividad profesional o al empleo".

Este proceso de reconocimiento del derecho a la vivienda también se advierte en instrumentos de tipo regional como el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (Art. 8.1. sobre respeto al domicilio); la Carta Social Europea (1961, Art. 16); Carta Social Europea revisada (1996, Art. 31); la Carta Comunitaria de Derechos fundamentales de la Unión Europea de 1989 (Párrafos 2 y 10); la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea aprobada en Niza en 2000 (Art. 34.3); y la Carta Africana de Derechos Humanos (1961, Arts. 4 y 16).

En el caso particular de América, no es muy amplio el reconocimiento normativo de los derechos habitacionales. Así, dentro de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en el Protocolo Facultativo a la Convención Americana de Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador), aprobado el 17 de noviembre de 1988 y que entró en vigencia en 1999, no se hizo referencia expresa al derecho a la vivienda, con excepción de una alusión indirecta en su Artículo 11, que contempla el derecho de toda persona “a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”²⁸. Ahora bien, aunque el Protocolo de San Salvador no se refiere de forma explícita a los derechos habitacionales, lo cierto es que la propia Convención americana remite en su Artículo 26 a las “normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura” contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos aprobada en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires. Dentro de estas normas, a las que remite la Convención Americana, se encuentra el Artículo 34 k de la Carta de la OEA, que establece:

Artículo 34. Los estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:

28 Los derechos reconocidos expresamente en el Protocolo son: Derecho al trabajo, derechos sindicales, derecho a la seguridad social, derecho a la salud, derecho a un medio ambiente sano, derecho a la alimentación, derecho a la educación, derecho a los beneficios de la cultura, derecho a la constitución y protección de la familia, derechos de la niñez, y derecho a la protección especial de los ancianos y las personas en condiciones de discapacidad. El artículo 19 del Protocolo de San Salvador sólo contempla mecanismos de protección ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y eventualmente ante la Corte Interamericana, en el caso de los derechos sindicales y del derecho a la educación. Acerca de los casos en los que los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han protegido derechos sociales ver Mónica Pinto. *Los derechos económicos, sociales y culturales y su protección en el sistema interamericano* y Manuel E. Ventura Robles. *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. En *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos No. 40*. San Jose, CR. IIDH. 2005. Pág. 25 – 131.

*k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población*²⁹

Bloque de constitucionalidad en relación con el DVDA

En el caso del derecho a la vivienda digna y adecuada, tratándose de un derecho expresamente reconocido en la Carta Política (Art. 51), la norma de reenvío para conocer los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, es el inciso segundo del Artículo 93. En virtud de esta norma constitucional, los derechos y garantías previstos en la Constitución deben ser interpretados conforme a los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia, sin importar que sean o no limitables en estados de excepción³⁰.

Sin embargo, hasta este punto no es del todo claro cómo precisar el contenido del derecho a la vivienda, pues como lo advierte la propia Corte Constitucional colombiana “no puede interpretarse una norma positiva de textura abierta (como las que definen derechos constitucionales) con otra norma que reviste las mismas características”³¹. En otras palabras, no parece un avance significativo, interpretar el sentido de lo previsto en el Artículo 51 constitucional, norma de textura abierta, con lo establecido en otras disposiciones igualmente generales como las contenidas en instrumentos internacionales.

De esta manera, resulta necesario, no sólo incorporar en el orden interno las normas de los tratados internacionales sobre derechos humanos recién mencionadas, sino contar también con el sentido que les han asignado los órganos autorizados para el efecto, pues “la interpretación conforme a un texto no puede hacerse al margen del

29 Sobre el alcance del Artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos ver Julieta Rossi y Víctor Abramovich. *La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. En *Revista de estudios socio-jurídicos*. Volumen 9. Bogotá. Universidad del Rosario. Abril de 2007. Págs. 34–53. De algunas de las normas de la Declaración Americana de Derechos Humanos también es posible tratar de exigir la protección, en particular de lo dispuesto en los artículos VIII, IX, XI y XXIII, sobre los derechos de residencia y tránsito, inviolabilidad del domicilio, preservación de la salud y el bienestar, y propiedad.

30 La Corte Constitucional ha explicado así, el sentido del Artículo 93 constitucional: “En tales condiciones, el inciso primero del artículo 93 de la Carta permite incorporar ciertos derechos y principios al bloque de constitucionalidad, incluso cuando éstos no han sido reconocidos por el articulado constitucional, pero para ello se requiere que sean derechos no limitables en estados de excepción. Este artículo 93-1 adquiere entonces una verdadera eficacia cuando se trata de derechos o principios que no aparecen expresamente en el articulado constitucional, pero que se refieren a derechos intangibles incorporados en tratados ratificados por Colombia. Por su parte, el inciso segundo del artículo 93 superior tiene otra finalidad pues esa norma completa y dinamiza el contenido protegido de un derecho que ya está consagrado en la Carta, puesto que, conforme a ese inciso, tal derecho debe ser interpretado de conformidad con los tratados ratificados por Colombia”. Corte Constitucional. Sentencia T–1319 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

31 Corte Constitucional. Sentencia T– 1319 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

sentido asignado a dicho texto”³². En consecuencia, debe entenderse que, para efectos del presente trabajo, el bloque de constitucionalidad relativo al DVDA está integrado por las normas contenidas en los tratados mencionados en el acápite anterior, y por las interpretaciones que de tales textos han hecho los órganos autorizados para atribuirles sentido.

Así, en el contenido del DVDA tienen un peso significativo tanto el Artículo 11.1 del PIDESC como las Observaciones Generales No. 4 y 7 del CDESC, así como las observaciones finales que este mismo órgano ha emitido en relación con el estado de materialización y protección del derecho en algunos países³³.

En efecto, el avance más significativo en cuanto al posicionamiento y la definición del contenido y alcance del derecho a la vivienda adecuada, lo constituye la publicación de las Observaciones Generales No. 4 (derecho a la vivienda adecuada, 1991) y 7 (el derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos, 1997) por parte del CDESC³⁴. En la primera de ellas, la No. 4, el CDESC define el alcance del derecho a la vivienda adecuada, precisa las obligaciones del estado en su realización, al tiempo que presenta los siete elementos que hacen parte del derecho. En la segunda, el Comité hace énfasis en la obligación de los estados de adoptar medidas eficaces para evitar los desalojos forzosos, así como abstenerse de realizarlos o propiciarlos, definidos éstos como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”³⁵.

32 Corte Constitucional. Sentencia T- 1319 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

33 En este punto, el CDESC ha llegado a declarar la violación del derecho a la vivienda por parte de Estados como República Dominicana y Panamá, ante graves situaciones de desalojos compulsivos, relocalizaciones forzosas sin asignación de nuevas viviendas, fraudes y otras prácticas desleales en la asignación de las viviendas. Víctor Abramovich y Christian Courtis. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid. Trotta. 2002. Pág. 69. Al respecto ver ONU. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Representación Regional para América Latina y el Caribe c/o Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004)*. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Santiago de Chile. 2004.

34 “Como lo ha puesto de manifiesto Craven, la voluntad del Comité de ejercer una función interpretativa en abstracto al dictar observaciones generales, incluso definiendo la sustancia de determinados derechos (por ejemplo, el derecho a la vivienda adecuada), su facultad de efectuar comentarios y recomendaciones específicas sobre hechos concretos que implican violaciones al Pacto por los estados, y la aceptación de informes alternativos por las ONG han contribuido a brindar al Comité un papel “cuasi-judicial”. Víctor Abramovich y Christian Courtis. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid. Trotta. 2002. Pág. 68.

35 ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 7, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos*. Doc. E/1998/22. 1997. Párr. 4.

Por último, también son relevantes los Informes del Relator de las Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda Adecuada, los cuales constituyen doctrina internacional autorizada, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana³⁶, y deben ser atendidos al definir el contenido del derecho a la vivienda digna y adecuada, y precisar las obligaciones que le competen a los estados en su realización. Tan importante ha sido la labor de la figura del Relator de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda, que en 1994 el entonces Relator Especial Rajindar Sachar presentó un Proyecto de Convención Internacional sobre el Derecho a la Vivienda³⁷, el cual “constituye una guía de primer orden para el desarrollo de un cuerpo global y unificado en materia de derechos habitacionales”³⁸.

Derecho a la vivienda digna y adecuada

Por último, como aspecto general conviene también advertir las razones por las cuales en este trabajo se utiliza una expresión relativamente nueva para aludir a la garantía estudiada: derecho a la vivienda digna y adecuada. Esta denominación no es otra cosa que una conjugación de las expresiones utilizadas en la Constitución Política colombiana de 1991 (vivienda digna), y en la Observación General No. 4 del CDESC (vivienda adecuada). Estas expresiones, como se demuestra a continuación, no son en manera alguna antagónicas, sino que, antes bien, su combinación se justifica, entre otras cosas, por la necesaria articulación entre el ordenamiento jurídico local y el internacional.

Derecho a la vivienda digna en la Constitución Política de 1991

El Constituyente colombiano de 1991 decidió vincular el derecho a la vivienda con un principio constitucional como la dignidad humana:

*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*³⁹

36 Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

37 ONU. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Comisión de Derechos Humanos, 46 período de sesiones. Doc. E/CN. 4/Sub.2/1994/20. 21 de junio de 1994.

38 Gerardo Pisarello. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona. Icaria. 2003. Pág. 73.

39 En las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, que llevaron a la aprobación del Artículo 51 constitucional, se advierte que los fines principales de esta disposición y las preocupaciones de los constituyentes eran: “cómo estimular constitucionalmente

Sin duda la fórmula utilizada en la Constitución de 1991 no fue original, pues existen diversos ejemplos de constituciones políticas en el mundo que consagran el derecho a la vivienda estableciendo una relación expresa con la dignidad humana, como es el caso de las cartas políticas de Bélgica, Argentina, Paraguay, España, México y Nicaragua⁴⁰.

En el caso colombiano, el Constituyente de 1991 decidió seguir el ejemplo del Artículo 47 de la Constitución española de 1978, adoptando parcialmente la misma denominación, y definiendo de forma semejante las obligaciones a cargo del Estado:

Artículo 47. Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos

La Carta colombiana siguió así parcialmente la Constitución española, pero remplazando, entre otras, la expresión “derecho a la vivienda digna y adecuada”, por “derecho a la vivienda digna” *a secas*, en una particular recepción local de la norma

mecanismos que permitan superar por una parte el déficit de vivienda en nuestro país que es bastante alto, en segundo lugar cómo evitar el fenómeno de los urbanizadores piratas y también cómo lograr superar situaciones muy graves y dramáticas que se expresan en los tugurios, hacinamientos, rancherías en las ciudades y en los campos, igualmente cómo logramos que los planes de vivienda que hacen las entidades tanto del sector oficial como del sector privado tengan una responsabilidad, por una parte con la calidad de la vivienda pero también buscando que la cantidad esté relacionada con los precios equitativos”. Al mismo tiempo se propuso un artículo transitorio que, finalmente, no prosperó sobre “la posibilidad de hacer una reestructuración de los actuales créditos de vivienda en el sector estatal, en el sector privado, y cómo encontrar mecanismos que ampliando incluso el número de años para el pago de la vivienda se pudiera que la gente pagando la vivienda, disminuyera un poco el monto de las cuotas”. Asamblea Nacional Constituyente. Comisión 5, Sesión del día 15 de mayo de 1991. Conforme a lo anterior es posible afirmar que el Constituyente mostró un interés especial en que fuera protegido el derecho a la vivienda digna, en cuanto a la seguridad jurídica de la tenencia (al referirse a las urbanizaciones piratas), a la habitabilidad de las viviendas (exigiendo al respecto, responsabilidad de las entidades tanto públicas como privadas que ejecutan los programas de vivienda), a los gastos soportables y a la asequibilidad (preocupándose por el déficit habitacional y por los “precios equitativos”).

40 México (1983). Artículo 4: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”. Nicaragua (1987). Artículo 64: “Los nicaragüenses tienen derecho a una *vivienda* digna, cómoda y segura que garantice la privacidad familiar. El Estado promoverá la realización de este derecho”. Paraguay (1992). Artículo 100: “Todos los habitantes de la República tienen derecho a una *vivienda* digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de *vivienda* de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados”. Argentina (1994). Artículo 14 bis: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establece (...) la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.

que se pretendía seguir. Conforme a lo anterior, bien podría llegar a ser utilizada en el orden interno, la expresión derecho a la vivienda digna, siguiendo la elección del constituyente de 1991, quien parece haber preferido prescindir de la adecuación antes que de la dignidad humana, como criterio regulador en la realización de esta garantía.

No obstante, esta alternativa pierde sentido si se advierte que, por la vía del bloque de constitucionalidad, se integran al orden constitucional colombiano diversos instrumentos internacionales que se refieren al derecho a la vivienda adecuada, de manera que la conjugación de las expresiones parece necesaria. Al respecto, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se hace permanente alusión al derecho a la vivienda digna, teniendo en cuenta su consagración en la Carta Política de 1991, con excepción de las Sentencias C-936 de 2003, T-403 de 2006 y T-585 de 2006, en las que, citando los instrumentos internacionales sobre derechos humanos relativos a los derechos habitacionales, hace uso de las expresiones “derecho a la vivienda digna” y “derecho a la vivienda adecuada”, indistintamente.

Reconocimiento de la dignidad y la adecuación en la vivienda por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Las Observaciones Generales No. 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, utilizan las expresiones derecho a la vivienda *adecuada*, lo cual resulta comprensible, teniendo en cuenta su obligación de dar alcance a lo previsto en el Artículo 11.1 del Pacto, el cual reconoce “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”.

En este sentido, advierte expresamente el Comité las razones de su elección:

La referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: “el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.

Así pues, el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda

se puede considerar que constituyen una “vivienda adecuada” a los efectos del Pacto⁴¹.

Dicho esto, el Comité pasa enseguida a definir los elementos que determinan la adecuación de una vivienda, señalando siete componentes: (1) seguridad jurídica de la tenencia; (2) disponibilidad de servicios; (3) gastos soportables; (4) habitabilidad; (5) asequibilidad; (6) localización; (7) adecuación cultural.

Conforme a lo anterior, podría llegar a sostenerse que la denominación derecho a la vivienda adecuada debe ser de uso general, incluso en el ámbito colombiano. Sin embargo, además de contar con una consagración expresa en la Constitución Política colombiana, la inclusión de la dignidad humana como criterio regulador del derecho a la vivienda, se impone también por el reconocimiento explícito que hace el propio Comité de DESC en su Observación General 4:

En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, “la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos⁴².

Así las cosas, si bien el CDESC acogió la expresión derecho a la vivienda adecuada, respetando el tenor de lo dispuesto en el PIDESC, también reconoce la importancia de la dignidad humana en el contenido y alcance de esta garantía. De esta forma, una vez más, la conjugación de las expresiones parece necesaria.

41 ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 4. El derecho a una vivienda adecuada. Doc. E/1992/23. 1991. Párr. 7.

42 ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 4. El derecho a una vivienda adecuada. Doc. E/1992/23. 1991. Párr. 7.

Complementariedad entre dignidad y adecuación

Tal como se desprende del análisis del texto constitucional colombiano, de la recepción local del texto de la Constitución Española, de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Observación General No. 4 del Comité de los DESC, la adecuación y la dignidad de la vivienda no son expresiones antagónicas, antes bien, se trata de conceptos complementarios. Si la complementariedad no es razón suficiente para proponer la expresión que le da nombre a este trabajo, vale la pena ofrecer otros argumentos, que invitan a pensar en la fuerza de su utilización.

En primer lugar, el Constituyente vinculó el derecho a la vivienda con un principio constitucional fundamental, vale decir, central dentro del desarrollo del estado Social de Derecho, en el que la persona humana se constituye en el eje y razón de ser de las previsiones constitucionales. Así las cosas, llegar a abordar el derecho a la vivienda, haciendo únicamente uso de la expresión utilizada en los instrumentos internacionales, que lo vinculan con la adecuación, equivale a descartar la importancia que en su desarrollo pueda tener el principio de la dignidad humana, en abierta contradicción al deseo constituyente de 1991. En otras palabras, utilizar en el ámbito colombiano la expresión derecho a la vivienda adecuada, prescindiendo por completo de la dignidad, es tanto como descartar la fuerza normativa que tendría ella como principio constitucional⁴³.

De otro lado y en segundo lugar, debe advertirse que la dignidad humana constituye, en palabras de la propia corte Constitucional, el fundamento último de la consagración de todo el catálogo de derechos, pero de forma particular, del reconocimiento de los DESC en el constitucionalismo contemporáneo, como parte de todas las garantías y libertades fundamentales, que guardan entre sí una estrecha relación de interdependencia. De esta manera, bien podría decirse, parafraseando a la corte Constitucional, que el reconocimiento del derecho a la vivienda y el principio de dignidad humana, guardan una “intima” relación.

Existe entonces una íntima relación entre la consagración del estado social de derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación (...) Las diferentes categorías de tales derechos [derechos civiles y políticos, de un lado, y derechos sociales, del otro] constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, característica que exige protección permanente con el propósito de obtener

43 La Sentencia T-406 de 1992 reconoce como principio constitucional el respeto a la dignidad humana. Corte Constitucional. Sentencia T-406 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

su plena vigencia, 'sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros'⁴⁴.

Por último y en tercer lugar, tampoco parece plausible la opción de acoger la expresión derecho a la vivienda digna, con estricto apego al texto constitucional, prescindiendo de su reconocimiento en instrumentos internacionales que se refieren a la vivienda adecuada, como quiera que estos instrumentos hacen parte del orden constitucional colombiano a través del bloque de constitucionalidad. Por lo anterior, con la denominación derecho a la vivienda digna y adecuada, propuesta en este trabajo, se toma nota del desarrollo de esta garantía, tanto en el ámbito estatal a través de la Constitución Política de 1991, como de su consagración en instrumentos internacionales sobre derechos humanos, en un necesario y enriquecedor diálogo entre el orden jurídico local y el universal⁴⁵.

De esta manera, debe ser reconocida la superioridad de una denominación que se proponga recoger tanto la dignidad como la adecuación de la vivienda en el contenido del derecho, frente a la opción de tomar exclusiva nota del nombre utilizado en los instrumentos internacionales de derechos humanos o de atender únicamente lo señalado literalmente en la Constitución Política.

44 Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero. No deja de ser en todo caso desafortunada la utilización por parte de la Corte Constitucional de la expresión "derechos de segunda generación", la cual ha justificado un tratamiento frecuentemente desconsiderado en relación con las demandas de realización de los DESC, en contravía de lo previsto en el PIDESC y en los diversos instrumentos que los reconocen en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

45 "El derecho internacional y el derecho interno interactúan, cada vez con mayor énfasis, auxiliándose mutuamente en el proceso de tutela de los derechos humanos y superando así la visión clásica que los distinguía de manera tajante". Víctor Abramovich y Christian Courtis. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid. Trotta. 2002. Pág. 70.

CAPÍTULO 2

Jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana sobre la fundamentalidad del DVDA

Primera etapa de la jurisprudencia constitucional sobre el DVDA

La primera etapa de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el DVDA se advierte en sentencias como la T-423 de 1992, T-382 de 1993, T-251 de 1995, T-495 de 1995, T-499 de 1995, T-516 de 1995, T-258 de 1997, T-203 de 1999 y T-1073 de 2001. En general, en ellas se niega la aplicación inmediata del DVDA, se le confiere la condición de “derecho-objetivo” que debe ser desarrollado por el legislador, y se rechaza que pueda ser considerado como derecho fundamental⁴⁶.

46 La construcción del DVDA en estos pronunciamientos es simple y reiterativa. En la Sentencia T-423 de 1992 se lee: “Se trata de un derecho asistencial, que debe ser promovido por el Estado, de acuerdo con la ley, para ser prestado directamente por éste o a través de entes asociativos igualmente regulados jurídicamente, tal como se ha expresado. De suerte que no es un “derecho fundamental” sobre el cual pueda caber la acción de tutela”. Por su parte en la Sentencia T-382 de 1993 la Corte Constitucional señala que “El artículo 85 de la Carta establece que el derecho a la vivienda no es aplicación inmediata, entonces, es más bien un derecho-objetivo para que lo desarrolle el legislador”. Un argumento utilizado por el Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa en las sentencias T-251 y T-495 de 1995, es el siguiente: “Lo anterior no significa que el Estado esté en la obligación de proporcionar vivienda a la totalidad de los habitantes del país que adolezcan de dicha necesidad, pues como lo señala el artículo 51 de la Carta, su obligación se concreta en fijar condiciones y promover planes de vivienda dentro de las capacidades que su estructura protectora le permita, teniendo en cuenta la situación socioeconómica del país y las apropiaciones de orden presupuestal que se hayan destinado para esos rubros. 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”. En la Sentencia T-258 de 1997 con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, siguiendo la línea jurisprudencial inaugurada con la T-251 de 1995 (citándola incluso), la Corte Constitucional señala: “La Constitución de 1991 señaló en su artículo 51, el derecho que tienen toda persona para acceder a la vivienda en condiciones dignas. Dicho derecho, que se cataloga como de segunda generación y que se sitúa junto con otros derechos de carácter económico, no tiene la protección inmediata que le puede brindar la acción de tutela, pues en su condición de derecho asistencial, le corresponde al Estado la obligación de desarrollar planes de vivienda, ya sea directamente o por medio de contratos con particulares, todo de acuerdo con la ley. Por tal motivo, las condiciones jurídicas, económicas y materiales son las que

El DVDA como derecho de desarrollo legislativo

En la sentencia T-251 de 1995, la Corte Constitucional parte de considerar que el DVDA es apenas “un derecho objetivo de carácter asistencial que debe ser desarrollado por el legislador y promovido por la administración, de conformidad con la ley, para ser prestado directamente por ésta, o a través de entes asociativos creados para tal fin, previa regulación legal” y que “no otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir del estado en una forma directa e inmediata su plena satisfacción”. En consecuencia, concluye la corte que “los derechos constitucionales de desarrollo progresivo, como es el caso del derecho a la vivienda, sólo producen efectos una vez se cumplan ciertas condiciones jurídico-materiales que los hacen posibles, por lo que en principio dichos derechos no son susceptibles de protección inmediata por vía de acción de tutela. Sin embargo, una vez dadas las condiciones antes señaladas, el derecho toma fuerza vinculante y sobre su contenido se extenderá la protección constitucional, a través de las acciones establecidas para tal fin”⁴⁷.

De esta aproximación de la corte al tema del DVDA pueden hacerse las siguientes consideraciones⁴⁸:

- a. Esta posición concibe el DVDA como una obligación a cargo del estado y un derecho correlativo a favor de los ciudadanos, para que les sea asegurada a todos la oportunidad de tener una vivienda, y no llega a considerar que este derecho puede estar referido a la protección de la vivienda que el ciudadano se hubiere procurado por sus propios medios. Una nota característica de los fallos mencionados, es que advierten en el DVDA únicamente un deber de satisfacción, y no alcanzan a prever que en él existe un deber de respeto, o si se quiere, perciben solamente obligaciones positivas más no deberes de abstención por parte del Estado. Se limitan entonces estos pronunciamientos a una de las posibles dimensiones e interpretaciones del DVDA: como la obligación a cargo del estado de promover planes de vivienda de interés

determinarán la efectiva materialización de tal derecho”. Por último, en la Sentencia T-1073 de 2001 la Corte remata con la siguiente observación “en cuanto al derecho a la vivienda digna invocado por la accionante, resta decir que es un derecho de prestación que no tiene el carácter de fundamental y, por consiguiente, no es objeto de protección a través de la acción de tutela”. Argumentos similares son desarrollados en la mayoría de las sentencias que hacen parte de esta primera etapa de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el DVDA, negando la fundamentalidad y la justiciabilidad por la vía de la acción de tutela de este derecho.

47 Corte Constitucional. Sentencia T-251 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

48 Estas observaciones son perfectamente aplicables a las demás sentencias que hacen parte de esta primera etapa de jurisprudencia constitucional sobre el DVDA, pues comparten la misma argumentación e incluso remiten reiteradamente a las sentencias T-251 y T-495 de 1995, como precedentes.

social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de dichos planes

- b. Con base en lo anterior, se confiere a la ley la obligación de dar plena eficacia a este derecho y se aplaza la posibilidad de hacerlo exigible ante los jueces, hasta la existencia de una reglamentación por parte del legislativo. Se trata entonces de una concepción del DVDA que desconoce la fuerza normativa de la Constitución, elude el papel de la corte como intérprete y guardiana de la Carta Política y descarta la aplicación inmediata de algunas normas constitucionales con base en consideraciones acerca de su estructura o contenido.
- c. Así mismo, vale la pena destacar que en estos pronunciamientos se define el DVDA con exclusiva alusión al artículo 51 de la Carta Política, con una escasa argumentación en favor de esta posición, privilegiando así un cierto positivismo constitucional y una visión reduccionista de los derechos fundamentales que son subsumidos en una y sólo una norma constitucional⁴⁹. Por ejemplo en la Sentencia T-251 de 1995 se limita a hacer una interpretación semántica del artículo 51 de la Constitución y se concentra en determinar la voluntad del Constituyente contenida en la expresión “*El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho*”.

En cuanto a los obstáculos a los que se enfrenta el DVDA podría decirse que en términos generales los primeros pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el DVDA, si bien sortean el primero de ellos, al fijar un contenido preciso del derecho (acaso demasiado preciso y restringido), se ven superados por los restantes, sometiendo el DVDA al límite de una efectividad progresiva, entendiendo la erogación de recursos por el estado como única forma para su realización y, condicionando la posibilidad de hacerlos exigibles por la vía judicial, a la existencia de condiciones “jurídico – materiales”, vale decir, a la existencia de una legislación que los desarrolle⁵⁰.

49 Relación *uno a uno* entre derechos fundamentales y disposiciones normativas. Rodolfo Arango Rivadeneira. *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá. Legis. 2005. Pág. 129.

50 El quinto obstáculo que generalmente se opone a la justiciabilidad de los DESC, mencionado previamente en este trabajo, tiene que ver justamente con la auto-restricción del poder judicial, de la cual es un buen ejemplo la sentencia T-251 de 1995 estudiada.

Sentencia T-309 de 1995

Otra sala de revisión de la corte Constitucional, atendiendo un caso análogo⁵¹ apenas un mes después, defendió una posición diferente en relación con el DVDA, en la Sentencia T-309 de 1995⁵²:

- a. En primer lugar, en este pronunciamiento la Corte Constitucional no limita el DVDA a un deber de satisfacción sino que advierte en él obligaciones de respeto a cargo del Estado, como por ejemplo, el deber de no adelantar demoliciones de viviendas individuales o colectivas sin el cumplimiento de ciertas garantías para sus moradores, de manera que inaugura un concepto amplio del DVDA, del cual harían parte diversas prestaciones, y no únicamente un deber de satisfacción.
- b. La corte comienza a construir el derecho a la vivienda digna mediante la conexión entre enunciados normativos de varias disposiciones constitucionales como la cláusula del estado Social de Derecho, los principios de igualdad y solidaridad, así como lo previsto en el artículo 51 Constitucional, al cual apenas se hace referencia, no obstante que se termina amparando el derecho a la vivienda digna. Lo anterior ilustra cómo en este caso la corte está lejos de reducir el contenido del derecho a la vivienda digna a lo dispuesto en el artículo 51 constitucional, al tiempo que hace una interpretación sistemática de las normas constitucionales y en particular del derecho a la vivienda digna, tratando de conferir unidad de sentido a todo el texto de la Carta Superior⁵³.

51 Se trata de casos análogos la T-251 de 1995, T-495 de 1995 y T-309 de 1995: comunidades que son desalojadas por las autoridades municipales y demolidas sus viviendas por encontrarse en zonas de alto riesgo, sin que a los moradores les sean ofrecidas alternativas para acceder a un lugar de habitación. En las Sentencias T-251 de 1995 y T-495 de 1995 (con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa) son negadas las pretensiones del tutelante, mientras que en la T-309 de 1995 es tutelado el DVDA.

52 Con anterioridad a la T-309 de 1995, sentencias como la T-308 de 1993, T-366 de 1993 y T-021 de 1995 habían anunciado tímidamente la justiciabilidad del DVDA a través de la acción de tutela. No obstante el papel que juega el DVDA en estos pronunciamientos es marginal, frente al derecho a la salud y al derecho a la vida. En estas sentencias lo poco que se dice acerca del DVDA constituye sin duda *obiter dicta*, y le permitió a la Corte en pronunciamientos posteriores (ya mencionados) negar el carácter fundamental del DVDA y rechazar su la exigibilidad judicial. Algo semejante puede decirse de una sentencia posterior como la T-237 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

53 En efecto, el tribunal constitucional colombiano, paulatinamente ha ido construyendo el derecho a la vivienda, con referencia a diferentes disposiciones de la Carta Superior, aludiendo a la cláusula del estado social de derecho, a principios como los de dignidad humana, igualdad y solidaridad (Arts. 1 y 13), advirtiendo la relación de interdependencia que guarda la vivienda con los derechos a la vida, a la salud, a la educación, al trabajo y al medio ambiente sano. En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha vinculado el reconocimiento del derecho a la vivienda con varias normas constitucionales, como las relativas a la función social y ecológica de la

- c. A diferencia de la Sentencia T-251 de 1995, en este caso la corte decide amparar el derecho a la vivienda digna con un argumento muy significativo: “el estado -que tiene a cargo de manera prioritaria, la responsabilidad de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna y de promover planes de vivienda de interés social (artículo 51 C.P.)- no puede presenciar indolente la situación de un grupo humano que carece de recursos para sostener en pie las modestas construcciones que constituyen las viviendas de sus integrantes cuando ellas amenazan ruina por sus deficiencias de construcción y por el transcurso del tiempo”. A partir de esta observación la corte parece reconocer que deben adoptarse las medidas necesarias para proteger el derecho a la vivienda digna (fundamental en este caso por conexidad con el derecho a la vida y a la integridad personal), pues de lo contrario la situación conllevaría a un desenlace contrario a importantes principios constitucionales⁵⁴.

Podría decirse que a partir de esta sentencia la Corte Constitucional empieza a construir el DVDA como un verdadero derecho fundamental, no de manera retórica y sin peso específico como en pronunciamientos anteriores. En efecto, el DVDA empieza a ser entendido como una *posición jurídica* (que implica norma y obligación jurídica fundamental) en virtud de la cual un individuo se encuentra en una situación para poder reclamar algo⁵⁵ de otro (posición jurídica en sentido formal) y que debe ser protegida por el ordenamiento, pues para esa posición jurídica es posible ofrecer razones válidas o porque su no reconocimiento injustificado puede acarrear un daño al sujeto del derecho (posición jurídica sustancial)⁵⁶.

propiedad (Art. 58) y a la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra, a los servicios de educación, salud, vivienda y seguridad social para los trabajadores agrarios (Art. 64). De esta forma, la Corte Constitucional ha construido el DVDA a partir del texto de la Constitución Política, mediante la conexión entre enunciados normativos de varios de sus artículos: “Según una comprensión ‘integral’ del texto constitucional, no sólo las disposiciones de derechos fundamentales individuales (separadas, ‘atómicas’) sirven de fundamento a los derechos fundamentales. También varias disposiciones normativas (‘moleculares’), que mediante una interpretación sistemática han sido vinculadas en una red de enunciados normativos, pueden justificar otras posiciones jurídicas fundamentales. Esa concepción ‘integral’ le da prioridad a la interpretación sistemática y teleológica sobre la semántica y la originalista. El juez en la perspectiva de la comprensión ‘integral’, adopta un rol activo en la determinación de si en un caso concreto debe pronunciarse a favor de un derecho fundamental interpretativamente construido. Tal rol activo exige que el juez se atenga y respete las reglas institucionales de su función, en especial las reglas y formas de la argumentación jurídica”. Rodolfo Arango Rivadeneira. *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá. Legis. 2005. Pág. 126.

54 Creo que, aunque básica, podría considerarse una forma de aplicar la argumentación contrafáctica en el reconocimiento de derechos señalada por Rodolfo Arango Rivadeneira. *El Concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá. Legis. 2005. Pág. 124.

55 Aunque puede adoptar la forma de libertades, derechos a algo o competencias. *Ibíd.* Pág. 23 y ss.

56 *Ibíd.* Págs. 9-22.

Desafortunadamente este pronunciamiento no fue acogido por la Corte Constitucional en su conjunto. Por ejemplo, el Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, ponente de la Sentencia T-251 de 1995 ya mencionada, insistió en su posición frente al DVDA en los fallos T-495 de 1995, T-172 de 1997 y T-203 de 1999⁵⁷.

La posición del Magistrado Naranjo ha llegado incluso a ser sostenida por la corte en sentencias tan conocidas como la C-383 de 1999⁵⁸, por la cual se declaró inexecutable un aparte de la Ley 31 de 1992 que vinculaba el valor de la UPAC a la DTF, y que dio inicio a la caída del sistema de financiación de vivienda en UPAC; la C-747 de 1999 por la cual se declaró inexecutable la norma del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que permitía la capitalización de intereses en cuanto a los créditos de vivienda; y la C-955 de 2000, por la cual se declaró la exequibilidad parcial y condicionada de la nueva ley de financiación de vivienda - Ley 546 de 1999⁵⁹.

Incluso en la actualidad, un sector de la doctrina insiste en conservar esa visión reduccionista del DVDA y lo relega a ser un mandato programático cuyo desarrollo compete al legislativo⁶⁰. No obstante, tal como se presentará en esta tesis, la doctrina

57 En el mismo sentido, negando la posible fundamentalidad del derecho a la vivienda, se encuentra la sentencia T-569 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz.

58 La emblemática Sentencia C-383 de 1999 poco aporta en cuanto a la fundamentalidad del DVDA y por el contrario en la única alusión que hace a este derecho advierte que "En ese orden de ideas, la Constitución establece el 'derecho a vivienda digna' como uno de los derechos sociales y económicos de los colombianos, el cual, desde luego, no puede por su propia índole ser de realización inmediata sino progresiva. Por ello, el constituyente ordena al Estado la fijación de 'las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho', así como el promover 'planes de vivienda de interés social', y 'sistemas adecuados de financiación a largo plazo'". Este aparte de la C-383 de 1999 es seguido al pie de la letra en la Sentencia C-747 de 1999 (inconstitucionalidad de la capitalización de intereses en los créditos de vivienda).

59 A pesar del escaso aporte dogmático para la construcción del DVDA como una garantía fundamental y justiciable, de las sentencias C-383, C-700 y C-747 de 1999 con las cuales se cayó el sistema UPAC, así como de la C-955 de 2000, en la cual se revisó la constitucionalidad de la nueva ley de vivienda, estos pronunciamientos generaron un cambio cuantitativo y cualitativo en el debate en torno al sistema de financiación de vivienda y al derecho a la vivienda digna. La Corte, con estos pronunciamientos no sólo atendió un problema de grandes dimensiones, sino que también promovió un proceso de discusión democrática de la política de financiación de vivienda, al tiempo que renovó la atención por parte de los cuerpos políticos, como el Congreso y el Gobierno, frente a un problema central para la ciudadanía.

60 Es necesario señalar la relativa ausencia de trabajos que se refieran a la labor de la Corte Constitucional en materia de derecho a la vivienda. Al respecto, en un breve documento Hernán Alejandro Olano García desconoce por completo muchos de los pronunciamientos que acá se mencionan y se apresura a concluir lo siguiente, con base en algunas sentencias de la que acá denominé primera etapa de la jurisprudencia de la Corte Constitucional: "El derecho a la vivienda digna es, pues, un *derecho de carácter asistencial* que requiere un desarrollo legal previo (...) este derecho de contenido social no le otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir en forma inmediata y directa del Estado su plena satisfacción, pues se requiere del cumplimiento de condiciones jurídico-materiales

de la Corte Constitucional es mucho más amplia y garantista de lo que parece advertirse en la escasa literatura existente.

Respecto de los obstáculos para la justiciabilidad del DVDA, la sentencia T-309 de 1995 constituye un avance significativo, pues establece las bases para una definición amplia más no imprecisa del DVDA (primer obstáculo), libera el DVDA del límite de una efectividad progresiva y por el contrario reconoce su aplicación inmediata bajo ciertos supuestos (segundo), entiende que la erogación de recursos por el estado no es la única forma para asegurar su garantía, sino que el DVDA puede comportar un deber de abstención frente a la vivienda (tercer obstáculo) y, admite su justiciabilidad, al punto que tutela el DVDA en el caso concreto que se somete a su decisión (cuarto).

No obstante, si bien la sentencia T-309 de 1995 permite sortear parcialmente los obstáculos principales que se pretende oponer frecuentemente a la justiciabilidad del DVDA en Colombia, está lejos de presentar un desarrollo completo de las obligaciones que lo componen y de los elementos que hacen parte de su estructura, materias que han sido abordadas por la Corte Constitucional en posteriores pronunciamientos. En otras palabras, la sentencia T-309 de 1995, si bien de manera implícita parece reconocer que el DVDA no comporta únicamente obligaciones positivas sino también negativas, no construye el DVDA como un derecho de carácter múltiple, tal como lo va a hacer la propia Corte Constitucional en ulteriores sentencias, con

que lo hagan posible (...) Es por esta razón que no es posible exigir de manera directa al Estado el cumplimiento del derecho a la vivienda digna y que, dado su carácter de no fundamental, permite un desarrollo a largo plazo, limitando su eficacia en el tiempo, y su efectividad a la capacidad del gobierno de presentar caminos que hagan posible la adquisición de vivienda". Hernan Alejandro Olano Garcia. *El derecho a la vivienda digna en Colombia*. Bogotá. Universidad de la Sabana. 2006. Un análisis más amplio es realizado por Néstor Osuna Patiño, quien no obstante insiste en condicionar la fundamentalidad y exigibilidad judicial del derecho a la vivienda a la existencia de una legislación que lo desarrolle, con base en pronunciamientos de la primera etapa de la jurisprudencia de la Corte. Así, Osuna considera que gracias al desarrollo legislativo del derecho a la vivienda se han ido configurando "diversos derechos subjetivos que pueden ser reclamados ante los jueces como vivienda digna". y concluye que "es claro, por tanto, que los jueces sí están llamados a proteger el contenido judicialmente invocable del derecho a la vivienda digna, el cual se determina según los hechos que rodean a cada caso en particular, y que, además, las autoridades y los particulares tienen el mandato de ampliar progresivamente el contenido de tal derecho". Néstor Osuna Patiño. *El derecho fundamental a la vivienda digna, seña del Estado social de derecho. Controversias sobre su aplicación judicial*. En *Revista Derecho del Estado* No. 14, Junio de 2003. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2003. Págs. 95-110. Por último, el Ex Magistrado de la Corte Constitucional Manuel José Cepeda Espinosa, en su texto de *Derecho constitucional jurisprudencial*, al recopilar los fallos más importantes de nuestro tribunal constitucional menciona como ejemplo de la jurisprudencia en materia de derecho a la vivienda la Sentencia T-251 de 1995, tantas veces mencionada en este trabajo, superada ampliamente en pronunciamientos posteriores. Manuel José Cepeda Espinosa. *Derecho constitucional jurisprudencial: Las grandes decisiones de la Corte Constitucional*. Bogotá. Legis. 2001. Pág. 486.

base en el derecho internacional de los derechos humanos, tal como se presenta en el siguiente capítulo.

Por lo anterior, aunque la sentencia T-309 de 1995 toma distancia frente al resto de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el DVDA en esta primera etapa de producción, comparte un rasgo común con ella: elabora un juicio general acerca de la fundamentalidad de este derecho, sin hacer diferenciación alguna en relación con las diversas prestaciones que lo componen. Por ello la sentencia T-309 de 1995 se incluye como parte del primer periodo de la jurisprudencia de la corte sobre el DVDA, pues en general todos los fallos mencionados hasta ahora pretenden construir un concepto unívoco del DVDA, sobre el cual se evalúa su fundamentalidad⁶¹.

Balance de la primera etapa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el DVDA

La línea jurisprudencial presentada hasta este punto en relación con la fundamentalidad del DVDA bien podría ser como lo indica la Tabla 1.

Ahora bien, tal como ya se advirtió, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en su primera etapa de producción tiene menos matices en lo relativo a la forma como se determina la fundamentalidad del DVDA ante casos concretos, pues en general no se advierte el carácter “complejo” de esta garantía (como lo llamó posteriormente la misma Corporación), sino que efectúa un juicio general sobre su eventual carácter fundamental (ver Tabla 2).

De esta manera, hasta el año 2001 prevaleció la idea de aproximarse al DVDA “como un todo”, sobre el cual, y de cara al caso concreto, se hacía un análisis acerca de su fundamentalidad y sobre la procedencia de la acción de tutela como mecanismo judicial para su garantía. En este sentido, debe decirse que la sentencia T-309 de 1995 está finalmente dentro de la “sombra decisional” de los restantes pronunciamientos de la Corte Constitucional en este periodo, utilizando la expresión del Profesor Diego López Medina⁶².

61 Otro ejemplo de una jurisprudencia garantista en términos de DVDA, que no obstante también hace parte de esta primera de trabajo de la Corte en materia de derechos habitacionales es la sentencia T-617 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) a la que se hace referencia en el capítulo tercero.

62 “Este entendimiento estricto del precedente es, sin embargo, equivocado. El deber de fidelidad al precedente no significa que el siguiente caso tenga que ser ubicado ‘en el mismo lugar’. Por regla general basta, para cumplir con el deber de seguir el precedente, con ubicar el caso dentro de un sub-segmento (más o menos amplio) del espacio abierto. La doctrina del precedente exige que el siguiente fallo caiga dentro de la *sombra decisional* del fallo anterior, sin que tenga que coincidir exactamente con él. Esta amplitud es

Tabla 1 - Fundamentalidad del derecho a la vivienda Primera etapa de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en DVDA		
<p>El derecho a la vivienda no es un derecho fundamental sobre el cual pueda proceder la acción de tutela. No es de aplicación inmediata, es más bien un “derecho-objetivo” que debe ser desarrollado por el legislador.</p>	<p>T-423/92* (Morón) C-575/92* (Martínez) T-308/93* (Cifuentes) T-382/93* (Martínez) T-251/95* (Naranjo) T-309/95* (Hernández) T-617/95* (Martínez) T-495/95* (Naranjo) T-499/95* (Naranjo) T-258/97* (Gaviria) T-203/99* (Naranjo) T-1073/01* (Vargas)</p>	<p>El derecho a la vivienda puede ser fundamental por conexidad y justiciable a través de la acción de tutela. Éste puede tomar la forma de un derecho subjetivo bajo ciertas condiciones.</p>

Tabla 2 - Carácter múltiple del DVDA Primera etapa de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en DVDA		
<p>Juicio general acerca de la fundamentalidad del DVDA, sin advertir su carácter complejo.</p>	<p>T-423/92* (Morón) C-575/92* (Martínez) T-308/93* (Cifuentes) T-382/93* (Martínez) T-251/95* (Naranjo) T-309/95* (Hernández) T-617/95* (Martínez) T-495/95* (Naranjo) T-499/95* (Naranjo) T-258/97* (Gaviria) T-203/99* (Naranjo) T-1073/01* (Vargas)</p>	<p>Juicio sobre la fundamentalidad de algunas prestaciones del DVDA, reconociendo su carácter complejo.</p>

fruto de la utilización de las diferentes técnicas de interpretación del precedente y permite la acomodación de los diferentes matices de opinión individuales dentro de una corte colegiada”. Diego López Medina. *El derecho de los jueces*. Bogotá. Legis. 2001. Pág. 59.

No obstante, como se verá a continuación desde 2001 esta doctrina de la Corte Constitucional tiende a ser reemplazada por una construcción jurisprudencial del DVDA que tiene mucho más en cuenta su carácter múltiple, como un derecho que incluye muy variadas prestaciones y obligaciones a cargo de las autoridades públicas, todo lo cual exige un análisis detenido antes de determinar su fundamentalidad en la resolución de casos concretos.

Segunda etapa de la jurisprudencia constitucional sobre el DVDA

En la segunda etapa de su jurisprudencia sobre el DVDA, además de precisar las prestaciones que lo componen, las condiciones que debe cumplir una vivienda y las obligaciones estatales en relación con esta garantía, la Corte Constitucional ha abordado asuntos tan diversos como la terminación de los procesos hipotecarios iniciados antes del 31 de diciembre de 1999 (para la ejecución de créditos de vivienda reliquidados) y la reubicación de personas bajo amenaza de desalojo, de habitantes de zonas en alto riesgo y damnificados por desastres naturales. Así mismo, en esta segunda etapa la corte se ha pronunciado sobre la importancia del respeto, protección, cumplimiento y reparación de violaciones del DVDA que afectan a algunos grupos poblacionales en particular, como es el caso de las personas internamente desplazadas⁶³, de los portadores del VIH, de las víctimas del secuestro, y de los damnificados por desastres naturales, entre otros.

En esta segunda etapa, debe ser destacado el papel que ha jugado el Artículo 11.1 del PIDESC y las observaciones generales del CDESC (en particular las No. 3, 4 y 7), como parte de la argumentación a favor del DVDA, por la vía del bloque de constitucionalidad del Artículo 93 de la Carta Superior. Es precisamente la aplicación del PIDESC y de la interpretación que el CDESC le ha dado al Pacto en materia de DVDA, lo que le ha permitido a la Corte Constitucional colombiana construir en muchos casos un concepto amplio del derecho previsto en el Art. 51 constitucional, al punto que podría decirse que la corte ha empezado a hacer una lectura del Art. 51 y de todo el texto constitucional sobre derechos habitacionales en clave de derecho internacional.

Reconocimiento del carácter múltiple del DVDA

El carácter múltiple del DVDA o la pluralidad de sus contenidos, puede ser reconocido a lo largo de los pronunciamientos que la corte Constitucional ha proferido a

63 Entre otras, en las sentencias de la Corte Constitucional T-1346 de 2001, T-602 de 2003, T-025 de 2004, T-585 de 2006 y T-754 de 2006. Al respecto ver los capítulos tercero y cuarto de esta tesis.

partir del año 2001, pero han sido precisados expresamente en la sentencia T-1318 de 2005, fijando una doctrina seguida fielmente por la T-403 de 2006. En efecto, la sentencia T-1318 de 2005 confirma lo señalado al concluir nuestro análisis de la primera etapa de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el DVDA, en el sentido de advertir que resulta inútil hacer un juicio general acerca de la fundamentalidad de este derecho, sin detenerse en la variedad de prestaciones que lo componen y en las diversidad de aspectos que confluyen en él:

Esta pluralidad de contenidos normativos del derecho a la vivienda digna, y en general de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido puesta de relieve por la doctrina, la cual, no obstante, coincide en señalar que tal multiplicidad no puede ser simplificada atribuyéndole al derecho en su conjunto un carácter meramente programático y negando que algunos de sus contenidos tienen el carácter de derechos subjetivos de carácter fundamental. Así, por ejemplo, algunos autores destacan que el contenido normativo del derecho a la vivienda adecuada comprende no sólo los denominados derechos habitacionales, los cuales a su vez varían de conformidad del sujeto titular de los derechos y abarcarían por lo tanto los derechos de los inquilinos, el derecho a la seguridad en la tenencia, el derecho a la regularización de la propiedad de la tierra, el derecho a la protección contra casos de discriminación arbitraria en el acceso a programas públicos, el derecho a ser consultado e informado en materia de programas de vivienda o planes de renovación urbanística; sino también derechos colectivos como el denominado derecho a la ciudad, mediante el cual el derecho a la vivienda se vincularía con el entorno y con el desarrollo urbanístico en general⁶⁴.

En general, las sentencias T-958 de 2001, C-936 de 2003, T-1318 de 2005 y T-403 de 2006 son ejemplos de una nueva jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el DVDA, en la que se reconoce su carácter múltiple, tanto en las obligaciones como en los elementos que lo componen. En este proceso de construcción jurisprudencial del contenido del DVDA, ha jugado un papel fundamental la incorporación en el ordenamiento interno de la interpretación que le ha dado el CDESC en sus observaciones generales a la escueta redacción del Artículo 11.1 del PIDESC sobre el derecho a un nivel de vida adecuado.

64 Corte Constitucional. Sentencia T-1318 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Obligaciones que componen el DVDA

La Corte Constitucional en la sentencia T-958 de 2001 se refiere al debate sobre la naturaleza del DVDA y lo resuelve con base en las diferentes obligaciones que contiene el Art. 51 constitucional:

El artículo 51 de la Carta consagra el derecho a la vivienda digna. La Corte Constitucional no ha sido unívoca en el tratamiento de este derecho, pues en algunas ocasiones ha destacado una naturaleza fundamental⁶⁵ y, por lo mismo, susceptible de protección directa mediante la tutela. En otras, le ha asignado una calidad prestacional, de manera que está sujeta a desarrollos progresivos⁶⁶, razón por la cual de él no se derivan derechos subjetivos⁶⁷, aunque puede ser protegido mediante tutela cuando opera el factor de conexidad⁶⁸ o se afecte el mínimo vital⁶⁹.

Esta dificultad para definir la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna, responde al hecho de que su configuración positiva es compleja, pues contempla diversas hipótesis que, por lo mismo, exigen tratamientos jurídicos distintos⁷⁰.

De esta manera la corte procede a distinguir entre dos enunciados normativos diferentes: de un lado, la primera parte del Artículo 51 superior (“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna”), en virtud del cual el DVDA se consolida como un derecho fundamental de aplicación inmediata, compuesto por unos deberes de respeto y de protección; y, por el otro, el texto constitucional restante, que alude a juicio de la Corte, a obligaciones de desarrollo progresivo, vale decir, a deberes de cumplimiento como la promoción de planes para atender a la población más pobre, el diseño de sistemas de financiación adecuados y la promoción de ciertas formas de ejecución de los planes de vivienda.

La posición de la Corte Constitucional consignada en la sentencia T-958 de 2001, bien puede considerarse como un punto intermedio entre las dos posiciones antagónicas señaladas previamente, pues reconoce hasta cierto punto que el DVDA es un derecho de desarrollo progresivo, sujeto a regulación legislativa y ejecución administrativa, al tiempo que admite unos deberes de respeto y de protección, que

65 Corte Constitucional. Sentencia T-172 de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

66 Sentencias T-495 de 1995, C-383 de 1999 y C-955 de 2000

67 Corte Constitucional. Sentencia T-495 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

68 Corte Constitucional. Sentencia T-617 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

69 Aspecto que se infiere de la sentencia C-217 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

70 Corte Constitucional. Sentencia T-958 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

constituyen verdaderos derechos fundamentales y que son susceptibles de reclamarse por la vía judicial mediante la acción de tutela. No obstante, considero que esta sentencia significa mucho más que eso, pues el valor de este pronunciamiento reside en reconocer expresamente el carácter múltiple del DVDA, el cual contiene toda una variedad de obligaciones, que no constituyen un cuerpo único sobre el cual se pueda reputar su fundamentalidad.

En defensa de esta construcción múltiple del DVDA, la Corte Constitucional destaca la obligatoriedad de la “interpretación internacional” del DVDA, al señalar que “Con todo, también ha de admitirse que, conforme la interpretación oficial internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, obligatoria en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución, tales derechos contienen elementos que son de inmediata exigibilidad, como ocurre respecto de las obligaciones estatales de respeto y protección que se derivan de los derechos en cuestión”⁷¹.

Elementos que hacen parte del DVDA

No sólo la variedad de obligaciones que hacen parte del DVDA permite afirmar su carácter múltiple, sino igualmente la pluralidad de elementos que lo componen, conforme a la interpretación del Comité de DESC. En efecto, el Comité de DESC ha señalado una serie de aspectos que constituirían “pautas de interpretación”⁷² de la disposición del artículo 51 constitucional, y que determinarían la *dignidad y adecuación* de las soluciones de vivienda que se ofrecen en Colombia, pues lo que se pretende garantizar es “algo más que cuatro paredes y un techo sobre la cabeza”⁷³.

71 Corte Constitucional. Sentencia T-958 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

72 En palabras de la Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

73 La expresión es atribuida por Pisarello al CDESC. Gerardo Pisarello. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona. Icaria. 2003. Pág. 100.

En este sentido, la sentencia C-936 de 2003⁷⁴ acoge los elementos que hacen parte del DVDA conforme a la Observación General No. 4 del CDESC⁷⁵, clasificándolos en dos grandes grupos: (1) *condiciones de la vivienda*; y, (2) *seguridad del goce de la vivienda*.

Dentro de los primeros, es decir, dentro de las que denomina *condiciones de vivienda*, agrupa las siguientes garantías:

- *Habitabilidad*, en términos de seguridad y salubridad, de tal manera que la permanencia de una vivienda no llegue a poner en peligro la existencia o la integridad de sus habitantes;
- *Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura*, referida al suministro de todos los servicios relacionados con la vivienda, por ejemplo, “el acceso a agua potable, alcantarillado, retiro de basuras, electricidad, calefacción (cuando fuera necesario) energía para cocinar y ventilación”⁷⁶ pero incluso también servicios de bomberos y emergencia, transportes públicos y adecuación de vías de acceso;
- *Localización adecuada*, que permita el acceso a oportunidades de empleo y de atención para niños, así como que no ponga en peligro la salud o la vida de sus ocupantes por razones de contaminación o exposición a vectores de enfermedades; y,
- *Adecuación cultural*, que asegure que la vivienda refleje la identidad cultural de sus habitantes.

74 En esta sentencia la Corte aborda el estudio de una demanda de inconstitucionalidad promovida contra el artículo 1° de la Ley 796 de 2003, que autorizaba a los establecimientos bancarios a realizar operaciones de leasing habitacional. El actor alegaba entre otras cosas que tal figura vulneraba el derecho a una vivienda digna, pues con ocasión de este tipo de negocios se cobrarían intereses exorbitantes. La Corte Constitucional consideró que si bien el leasing habitacional, como modalidad de financiación para la adquisición de vivienda, no era *per se* inconstitucional, la constitucionalidad de la norma debía condicionarse a que el decreto reglamentario que expidiera el gobierno al respecto, se ajustara a las exigencias constitucionales en materia de vivienda y procurara que los ciudadanos no fueran forzados por las entidades financieras a optar por el sistema de financiación más oneroso.

75 Con base en tales elementos, la Red sobre los Derechos relacionados con la Tierra y la Vivienda de Habitat Internacional Coalition (HIC), elaboró un listado de indicadores para determinar el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada, identificando 14 componentes de esta garantía: “(1) seguridad en la tenencia; (2) bienes y servicios públicos; (3) bienes y servicios ambientales (incluidos la tierra y el agua); (4) asequibilidad (incluido el acceso a la financiación); (5) habitabilidad; (6) accesibilidad física; (7) ubicación; (8) adecuación cultural; (9) garantías frente a la expropiación; (10) derechos de información; (11) derechos de participación y posibilidades de expresión; (12) medidas de realojamiento; (13) medio ambiente seguro; (14) seguridad física y privacidad”. Gerardo Pisarello. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Icaria. Barcelona. 2003. Pág. 112.

76 Gerardo Pisarello. *El derecho a una vivienda adecuada: Notas para su exigibilidad*. En *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. Víctor Abramovich, María Jose Añón, y Christian Courtis (Comp.). México D.F. Doctrina Jurídica Contemporánea. 2003. Pág. 188.

De otro lado, dentro de la seguridad del *goce de la vivienda*, incluye:

- *Asequibilidad*, de manera que se asegure a todas las personas, pero en particular a los grupos en situación de desventaja “acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda”⁷⁷, como sería el caso por ejemplo de quienes se encuentran en condiciones de discapacidad física o mental;
- *Gastos soportables*, elemento en virtud del cual los gastos relacionados con la habitación de una vivienda no deben ser tan altos que terminen comprometiendo la satisfacción de otras necesidades básicas de los ciudadanos; y,
- *Seguridad jurídica de la tenencia*, reflejada entre otras cosas, por el reconocimiento de las diferentes modalidades que puede adoptar en la práctica la tenencia de una vivienda, así como por la protección frente a desalojos, hostigamientos y expropiaciones.

La pregunta por la fundamentalidad del contenido del DVDA

Ahora bien, una vez ha sido presentada la multiplicidad que caracteriza el concepto contemporáneo del DVDA, conviene volver sobre el problema de su fundamentalidad, teniendo en cuenta que éste no puede ser resuelto de manera general, sino que en cada caso concreto tendrá que establecerse, teniendo en cuenta el componente comprometido o la obligación estatal de que se trate. En consecuencia, se requiere dar cuenta de la doctrina de la Corte Constitucional sobre la fundamentalidad del DVDA, partiendo del carácter múltiple de esta garantía⁷⁸.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado dos vías para justificar la fundamentalidad del DVDA en casos particulares. De un lado, de la jurisprudencia de la

77 ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 4. El derecho a una vivienda adecuada*. doc. E/1991/23. 1991. Párrafo 8 e).

78 En este punto sigo en términos generales la construcción del concepto de derechos sociales fundamentales como derechos subjetivos sugerida por el Profesor Rodolfo Arango Rivadeneira. *El Concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá. Legis. 2005. Arango parte de considerar a los derechos sociales fundamentales como derechos subjetivos, que como tales requieren de una norma jurídica fundamental (M1), una obligación jurídica fundamental (M2) y una posición jurídica fundamental (M3). Ésta última, implica a las dos primeras, y se define como la situación en la que se encuentra un individuo para poder reclamar algo de otro (posición jurídica en sentido formal) y que debe ser protegida por el ordenamiento porque para tal posición jurídica es posible ofrecer razones válidas o porque su no reconocimiento injustificado puede acarrear un daño al sujeto del derecho (posición jurídica sustancial). Conforme a lo anterior, Arango señala cómo los derechos sociales fundamentales comparten con los derechos subjetivos el hecho de ser “todas las posiciones jurídicas que se le pueden adscribir a un enunciado normativo o a una ‘red de enunciados normativos’ por medio de

corte es posible extraer seis supuestos en los que el derecho a la vivienda constituye un derecho fundamental⁷⁹:

1. Cuando por vía normativa se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo (transmutación);
2. Cuando jurisprudencialmente se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo (transmutación)⁸⁰;
3. Cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental (conexidad)
4. Cuando se reclame la protección del derecho frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales (deber de respeto)
5. Cuando se reclame la protección del derecho frente a injerencias arbitrarias de los particulares (deber de protección)
6. Cuando se afecte el mínimo vital⁸¹.

razones válidas” y con los derechos fundamentales, el ser “posiciones tan importantes que su reconocimiento o no reconocimiento no puede quedar en manos de la simple mayoría parlamentaria”. A la norma jurídica (M1), la obligación jurídica (M2) y la posición jurídica (M3) como elementos que hacen parte del concepto de derechos sociales fundamentales, Arango suma la máxima importancia de los derechos fundamentales (M4) y el carácter general positivo (M5). Me apartaría únicamente de la construcción del Profesor Arango, en cuanto al último de los elementos, pues tal como se advierte en este trabajo, incluyo dentro de las obligaciones que conforman el DVDA deberes de abstención (de respeto) a cargo del Estado.

79 Estos criterios se extraen de lo dicho por la Corte Constitucional en las sentencias T-958 de 2001 y en la T-585 de 2006. En la sentencia T-958 de 2001 la Corte advirtió: “En este orden de ideas, no puede asumirse que por el mero hecho de que está en juego un derecho económico, social o cultural, la tutela no sea procedente. Será necesario siempre que se establezca si el caso cae bajo alguna de las categorías fijadas por la Corte (transmutación, conexidad o mínimo vital) o responde a las obligaciones estatales de protección o respeto”, mientras que en la T-585 de 2006 se pronunció en el siguiente sentido: “En suma, el derecho a una vivienda digna –como derecho económico, social y cultural– será fundamental cuando (i) por vía normativa se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; (ii) cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, etc., y (iii) cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales y de los particulares”.

80 “No sobra recordar que, como se explicó en el acápite anterior, uno de los eventos en los que los derechos económicos, sociales y culturales adquieren carácter fundamental, es cuando su contenido es precisado por vía normativa, y que según la sentencia T-859 de 2003, *tal desarrollo incluye no sólo las determinaciones del legislador, sino también las de los órganos judiciales*. En este orden de ideas, el derecho a una vivienda digna será fundamental respecto de los contenidos que por vía interpretativa esta Corporación ha fijado, los cuales, en consecuencia, podrán ser reclamados mediante el ejercicio de la acción de tutela”. Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

81 Así lo asegura la Corte Constitucional en las Sentencias T-1318 de 2005 y T-585 de 2006.

Conforme a lo planteado, podría decirse que incluso los deberes de cumplimiento incorporados en el texto del artículo 51 constitucional (sobre los que tanto se ha insistido en su carácter progresivo), podrían llegar a ser considerados derechos fundamentales de aplicación inmediata, si son traducibles en derechos subjetivos y se ofrecen razones válidas que permitan concluir que es indispensable su atención con miras a realizar el principio de la dignidad humana o si se ha definido su contenido, normativa o jurisprudencialmente.

Así por ejemplo, la obligación estatal de “promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”, se ha desarrollado normativamente a través de los subsidios de vivienda familiar⁸², lo cual le ha permitido a la corte proteger el DVDA ante acciones de tutela interpuestas en relación con la asignación de tales subsidios⁸³.

De otro lado, la Corte Constitucional ha planteado una subregla abierta a la argumentación, en virtud de la cual el DVDA será un derecho fundamental en tanto que “esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo. Es decir, en la medida en que resulte necesario para lograr la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella. Tal necesidad no está determinada de manera apriorística, sino que se define a partir de los consensos (dogmática del derecho constitucional) existentes sobre la naturaleza funcionalmente necesaria de cierta prestación o abstención (traducibilidad en derecho subjetivo), así como de las circunstancias particulares de cada caso (tópica)”⁸⁴.

Esta determinación de cuándo el DVDA está funcionalmente dirigido a lograr la dignidad humana y es susceptible de ser traducido en derechos subjetivos, debe hacerse (según lo dicho por la propia corte Constitucional) acudiendo al derecho positivo, a la teoría del derecho, a los precedentes judiciales y a “todos aquellos raciocinios que el sistema jurídico admite como válidos para adoptar decisiones jurídicas. En particular, en el caso colombiano, [la Corte] indicó que los jueces deben tomar como pautas de interpretación para este respecto, los tratados internacionales de derechos

82 Entre otras en la Ley 3 de 1991, decreto 2620 de 2000 y 975 de 2004.

83 Tal es el caso de la sentencia T-1318 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

84 Sentencia T-859 de 2003 citada y aplicada para el caso del DVDA en la Sentencia T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Esta regla ha sido definida por la Corte para el reconocimiento de componentes y prestaciones que hacen parte del contenido de derechos económicos, sociales y culturales y que pueden adquirir categoría iusfundamental.

humanos ratificados por Colombia, así como las interpretaciones que de los mismos han hecho sus órganos autorizados”⁸⁵.

De esta manera, el tribunal constitucional colombiano abre la puerta a la argumentación en orden a construir la fundamentalidad del DVDA, cuando quiera que éste se oriente a la realización del principio de la dignidad humana y sea susceptible de ser traducido a derechos subjetivos, vale decir, a posiciones jurídicas por las cuales un individuo cuenta con la facultad de reclamar algo de otro, conforme a razones válidas o cuando su no reconocimiento injustificado puede acarrear un daño al titular del derecho. La corte es generosa en reconocer las razones que son admisibles en esta labor, y dentro de ellas debe llamarse la atención acerca del papel central que puede jugar el derecho internacional de los derechos humanos en la construcción del DVDA.

Sin duda, esta deferencia de la corte hacia las diferentes vías argumentativas sobre la fundamentalidad de prestaciones que hacen parte de los derechos económicos, sociales y culturales, resulta especialmente conveniente en el caso del DVDA, teniendo en cuenta las dificultades que supondría tratar de definir criterios rígidos y generalizados en relación con un derecho de carácter “complejo”, como lo ha reconocido la misma Corporación.

Balance de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la fundamentalidad del DVDA

La referencia a la sentencia T-585 de 2008 permite en este punto hacer una síntesis de este capítulo acerca de la fundamentalidad del DVDA y muestra cómo la doctrina de la corte al respecto ha evolucionado. En efecto, en este pronunciamiento la Corte Constitucional toma conciencia sobre cómo su jurisprudencia sobre el DVDA se ha ido apartando paulatinamente de los primeros pronunciamientos en los que se le consideraba un derecho asistencial que requería necesariamente de desarrollo legislativo, avanzando posteriormente hacia el reconocimiento del carácter fundamental de algunas de sus diferentes dimensiones en la resolución de casos de tutela. Esta evolución de la jurisprudencia de la corte en punto de la fundamentalidad del DVDA, a la que hace referencia la sentencia T-585 de 2008, confirma la tesis sostenida en este capítulo, en cuanto a la necesidad de distinguir entre dos etapas diversas en la labor del tribunal constitucional acerca de los derechos habitacionales:

85 Criterios señalados en la sentencia T-585 de 2006, siguiendo de cerca la doctrina de la C-671 de 2002 y la T-859 de 2003. Lo anterior, no implica, como bien lo anota la Corte Constitucional, que la determinación del carácter fundamental del DVDA esté sometida “a la libre apreciación del juez”, sino que en todo caso el operador jurídico deberá acudir a los diferentes estándares válidos del ordenamiento jurídico, ya mencionados.

Como ocurrió con los demás derechos económicos, sociales y culturales, desde sus primeros pronunciamientos, la jurisprudencia constitucional negó la iusfundamentalidad del derecho a la vivienda digna, señalando para el efecto, que se trata de un derecho de carácter prestacional cuyo contenido debe ser precisado en forma programática por las instancias del poder que han sido definidas con fundamento en el principio democrático, de conformidad con las condiciones jurídico materiales disponibles en cada momento histórico (...) Pese a lo anterior, en situaciones de afectación clara de este tipo de derechos, la competencia del juez constitucional fue reivindicada con fundamento en el criterio de la conexidad (...) Sin embargo, el criterio de la conexidad se advertía insuficiente en muchos casos en los que consideraciones de justicia y equidad tornaban necesario un pronunciamiento del juez de tutela que permitiera la protección del derecho a la vivienda digna. Esta situación condujo a la jurisprudencia constitucional a reconocer algunas hipótesis adicionales en las que pese al carácter no fundamental de este derecho, la acción de tutela resultaba procedente (...) Como se advierte, la jurisprudencia constitucional se ha ido apartando, cada vez con mayor claridad, de los pronunciamientos iniciales que catalogaban la protección de derechos económicos, sociales y culturales en sede de tutela como algo excepcional en atención al carácter no fundamental de las prerrogativas que integran dicha categoría. Tal constatación ha conducido a que en pronunciamientos recientes, la corte en sus distintas Salas de Revisión haya replanteado la consideración que dio origen a la línea jurisprudencial que viene de comentarse y en consecuencia, admita el carácter fundamental de aquellas garantías catalogadas como sociales, económicas y culturales⁸⁶.

86 Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

CAPÍTULO 3

La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana sobre el contenido del DVDA

Conforme a la clasificación de las obligaciones estatales en relación con los derechos económicos, sociales y culturales⁸⁷, el DVDA comporta para las autoridades públicas obligaciones de *respeto, protección y cumplimiento*⁸⁸.

En Colombia, la Corte Constitucional ha reconocido la existencia de obligaciones de respeto, de protección y de “desarrollo progresivo” en cuanto al DVDA a partir de la Sentencia T-958 de 2001, con base en lo dispuesto en el artículo 51 constitucional y en la “interpretación internacional obligatoria” de esta garantía. De esta forma, la corte ha hecho una recepción de los tipos de deberes estatales reconocidos en las observaciones generales del CDESC y en la literatura sobre derechos sociales:

En primera medida, el artículo 51 establece que se reconoce el derecho a la vivienda digna a todos los colombianos. En este aparte, la textura normativa no se diferencia en absoluto de derechos de innegable carácter fundamental, como el derecho al libre desarrollo de la personalidad. De ahí que pueda afirmarse que

87 Distinción que ha sido acogida por el CDESC y que fuera introducida por Asbjorn Eide en 1987. Acerca de las obligaciones estatales en materia de derechos sociales y sus diversas clasificaciones ver Magdalena Sepúlveda. *The nature of the obligations under the international covenant on economic, social and cultural rights*. Oxford. Intersentia. 2003.

88 Esta clasificación no ha sido adoptada por el CDESC en las Observaciones Generales en las que se ha ocupado del DVDA (4 y 7). No obstante, lo cierto es que el uso generalizado de esta clasificación, por parte del Comité y de la doctrina, permite hacerla extensiva al derecho a la vivienda. Ver Gerardo Pisarello. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona. Icaria. 2003. p. 119 y ss. Incluso el Relator Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada ha utilizado en sus informes una clasificación semejante de las obligaciones, destacando los deberes de reconocer, respetar, proteger, promover y realizar el derecho a la vivienda. ONU. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda adecuada. Comisión de Derechos Humanos, 45 periodo de sesiones. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/15. 22 de junio de 1993.

todo colombiano tiene derecho a que el estado respete el ejercicio de su derecho y que le proteja contra todo aquel que pretenda desconocerlo (...) Caso distinto es lo concerniente al resto de la norma constitucional. En ella se establecen obligaciones que claramente aluden a aspectos de desarrollo progresivo del derecho: fijar condiciones para hacer realidad el derecho; promoción de planes para atender a la población más pobre; diseño de sistemas de financiación adecuados; promoción de ciertas formas de ejecución de los planes de vivienda⁸⁹.

A continuación en este capítulo se presentan los desarrollos jurisprudenciales de las obligaciones estatales⁹⁰ de *respetar, proteger y cumplir* el DVDA, conforme a la doctrina que al respecto ha delineado la Corte Constitucional colombiana. Para el examen de la jurisprudencia constitucional acerca de cada una de estas obligaciones, se parte como se verá de un breve recuento del sentido genérico de cada uno de estos deberes conforme al derecho internacional de los derechos humanos, el cual sirve a este trabajo como un parámetro para evaluar el alcance del desarrollo jurisprudencial del DVDA en Colombia.

Obligaciones de respeto del DVDA⁹¹

Las obligaciones de respeto son deberes negativos, en virtud de los cuales el estado debe abstenerse de realizar o auspiciar cualquier práctica que viole el DVDA de una persona o de un grupo poblacional. Las obligaciones de respeto le competen entonces al Estado, como el responsable de verificar que el derecho a la vivienda digna y adecuada sea disfrutado sin perturbaciones o injerencias de ningún tipo.

En el caso del derecho a la vivienda, los deberes de *respeto* presentan tres caras:

(1) Imponen al Estado una cierta deferencia frente a los procesos de autotutela, a través de los cuales las personas y las comunidades acceden a la vivienda. En este sen-

89 Corte Constitucional. Sentencia T-958 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

90 Se habla en general en este trabajo de obligaciones estatales y se acoge la tesis de la eficacia horizontal indirecta de los derechos sociales fundamentales en relación con los particulares, tal como es presentada por el profesor Rodolfo Arango Rivadeneira. *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá. Legis. 2005. Pág. 101.

91 Al explicar la tipología de las obligaciones estatales propuesta por Eide, Magdalena Sepúlveda explica así el sentido de las obligaciones de respeto: "It requires a State 'to respect the resources owned by the individual, her or his freedom to find a job of preference, to make the optimal use of one's own knowledge and the freedom to take the necessary actions and use the necessary resources –alone or in association with others– to satisfy his or her own needs [...]. Consequently, as part of the obligation to respect these resources the State should take steps to recognize and register the land rights of indigenous peoples and land tenure of small-holders whose title is uncertain'". Magdalena Sepúlveda. *The nature of the obligations under the international covenant on economic, social and cultural rights*. Oxford. Intersentia. 2003.

tido le compete al Estado el deber de abstenerse de interferir sin una razón legítima, en el uso de materiales y recursos, así como de criminalizar la ocupación de inmuebles vacíos o de tierras improductivas por parte de quienes carecen de un lugar de habitación, en contextos especulativos o de baja oferta de viviendas;

(2) Genera la prohibición de realizar o promover desalojos forzosos, desplazamientos arbitrarios o “demoliciones de viviendas individuales o de complejos habitacionales”⁹².

(3) Implica la prohibición de adoptar medidas que puedan ser deliberadamente regresivas en materia de vivienda, si no cuentan con una adecuada justificación frente a la promoción de todo el conjunto de los demás derechos económicos, sociales y culturales⁹³.

A continuación se presentan los pronunciamientos en los que la Corte Constitucional ha ordenado a las autoridades públicas abstenerse de realizar o suspender actos con ocasión de las cuales estuviera desconociendo sus deberes de respeto. Como se verá, el tenor de estas obligaciones hace referencia a la renuncia por parte de las autoridades estatales de adelantar cualquier conducta que pueda constituir una injerencia en el goce del DVDA por parte de las ciudadanas y ciudadanos. Las principales obligaciones de respeto en materia de DVDA, desarrolladas por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, son:

- Abstenerse de realizar desalojos forzosos.
- Abstenerse de adoptar medidas deliberadamente regresivas.
- Abstenerse de afectar una vivienda con ocasión de la realización de obras públicas.
- Abstenerse de afectar “la tranquilidad del hogar”.

92 Gerardo Pisarello. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona. Icaria. 2003. Pág. 120.

93 El Comité de DESC ha advertido que cuando se probare la adopción de una medida regresiva existe una fuerte presunción de violación de los compromisos asumidos a la luz del PIDESC, correspondiendo al Estado justificar su adopción bajo un test estricto de razonabilidad. ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 19. El derecho a la seguridad social*. Doc. E/C.12/GC/19. 4 de febrero de 2008. Párr. 42. Acerca del juicio estricto de razonabilidad al que da lugar la adopción de medidas regresivas ver Víctor Abramovich y Christian Courtis. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid. Trotta. 2002. Pág. 94. Christian Courtis. *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios*. En Ni un paso atrás, La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. Christian Courtis (Comp.). Buenos Aires. CEDAL – CELS. 2006. Págs. 3-52. Así mismo, ver Felipe Galvis Castro. *Informe sobre la prohibición de regresividad en derechos económicos, sociales y culturales en Colombia: fundamentación y casos (2002-2008)*, Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, mimeo, 2010.

En todas estas obligaciones el DVDA opera como una libertad negativa, como una forma de contener posibles comportamientos de las autoridades públicas que amenacen el DVDA. Este tipo de deberes fueron reconocidos tempranamente en las sentencias T-308 de 1993 y T-309 de 1995, aunque en general fueron invisibilizados en la primera etapa de la jurisprudencia de la corte Constitucional.

Como lo advierte la Corte Constitucional en la Sentencia T-958 de 2001, las obligaciones de respeto en relación con el DVDA constituyen deberes de inmediato cumplimiento, que no están sujetos a una realización progresiva. De esta manera, el Estado colombiano difícilmente podría justificar interferencias en el disfrute del DVDA como desalojos forzosos, medidas regresivas u hostigamientos de cualquier tipo, con base en las restricciones presupuestales o en la necesidad de desarrollar de forma progresiva esta garantía.

Abstenerse de realizar desalojos forzosos⁹⁴

Si bien la Corte Constitucional se ha referido en varias oportunidades al tema de los desalojos forzosos⁹⁵, conviene recordar la sentencia T-617 de 1995, proferida ante la orden de desalojo de la comunidad “Los Comuneros”. En este caso, la Corte Constitucional resolvió varias acciones de tutela presentadas por la comunidad de un asentamiento informal que se encontraba ubicado en la ciudad de Bogotá, y que había ocupado por cerca de cuarenta años una parte del corredor férreo. El asentamiento

94 En la Observación General No. 7 el CDESC define los desalojos forzosos como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”. Cuando un desalojo cuente con fundamento en el ordenamiento interno, éste deberá realizarse respetando una serie de garantías de orden procedimental y sustancial definidas por el CDESC así: a) Una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) Un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) Facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) La presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) Identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) No efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) Ofrecer recursos jurídicos; y h) Ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales. ONU. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General No. 7. *El derecho a una vivienda adecuada: Los desalojos forzosos*. Doc. E/1998/22. 1997, Anexo IV, 1997. Párr. 15. Al respecto ver ONU. Folleto informativo No. 25. *Los desalojos forzosos y los derechos humanos*. Ginebra. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

95 En algunos casos amparando el derecho a la vivienda digna y adecuada, mientras que en otros, por muy variadas razones lo ha negado. Las sentencias en las que la Corte ha tenido que pronunciarse con relación a posibles desalojos son, entre otras, las siguientes: T-423 de 1992, T-251 de 1995, T-309 de 1995, T-495 de 1995, T-172 de 1997, T-034 de 2004, T-494 de 2005, T-617 de 2005 y T-079 de 2008.

estaba conformado en un 50% por menores de edad y a pesar de las precarias condiciones de vida había obtenido el premio al medio ambiente como agentes ecológicos en categoría de iniciativa ciudadana otorgado por el Ministerio del Medio Ambiente, por sus actividades de reciclaje.

Las acciones de tutela fueron presentadas por el apoderado de la comunidad ante la decisión del Alcalde Local de ordenar el desalojo del espacio público, en el trámite de una querrela policiva presentada por *Ferrovías*, decisión de desalojo que fue confirmada por el Consejo de Justicia del Distrito Capital. La solicitud de amparo interpuesta por la comunidad procuraba básicamente la suspensión de la orden de desalojo y el ofrecimiento por parte de las autoridades del Distrito Capital, de garantías para proceder a su reubicación⁹⁶.

En la sentencia T-617 de 1995 la Corte Constitucional revisa entonces las decisiones adoptadas en instancia dentro del proceso de tutela, amparando el derecho a la vivienda digna, en conexidad con el principio de igualdad y con el de buena fe, de los miembros de la comunidad “Los Comuneros” que habitaban el predio objeto de desalojo⁹⁷. Al respecto, considera la Corte Constitucional que la administración distrital, al ordenar el desalojo sin ofrecer garantías de reubicación, adoptó una me-

96 Según informe de la Defensoría del Pueblo y citado por la Corte Constitucional, el predio era habitado por más de 1.000 personas, en su mayoría niñas y niños. En el trámite de las acciones de tutela fueron muy diversas las posiciones en relación con el drama humano que podría desencadenar la orden de desalojo. Así, mientras el Alcalde Mayor de Bogotá insistía en el desalojo, entidades como la Defensoría del Pueblo llamaban la atención acerca de las deficiencias de la acción estatal en la materia y advertían sobre la “problemática social” que conllevaría hacer efectivo el desalojo sin adecuadas condiciones de reubicación. Corte Constitucional. Sentencia T-617 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

97 Dentro de las decisiones de instancia, tres habían resultado favorables a las pretensiones de los tutelantes, mientras que en una se había rechazado por improcedente la presentación del recurso de amparo. En uno de los fallos de instancia que protegieron los derechos fundamentales de los actores, algunos Magistrados del Consejo de Estado expresaron lo siguiente, después de hacer una visita al asentamiento: “Si estas personas vienen ocupando, por más de dos décadas el bien público mencionado lo han hecho por la tolerancia de la autoridad que de esta manera ha incumplido sus deberes legales y constitucionales; y no puede ser -luego de tanto tiempo- la medida de represión policiva la salida adecuada; no se puede pretender la suspensión en un solo instante de situaciones que se han venido generando con el tiempo, permitiendo el asentamiento de comunidades en cuyo seno han nacido niños y envejecido padres y que, por precarias que sean, les permite, al menos en niveles infrahumanos la conservación de la vida y la formación de una familia. Es cierto que es deber de la autoridad distrital proteger la integridad del espacio público, pero este deber debe cumplirse “ab-initio” y no cuando, por incuria, se genere su ocupación. La respuesta policiva no puede ser la medida aplicable a este caso por las consecuencias imprevisibles y funestas que ella conllevaría para el orden social y la vida humana de los ocupantes. En este caso, persiste el deber de protección del espacio público pero éste es correlativo con el deber de la autoridad de procurar las mínimas condiciones de existencia de las personas que han sido víctimas de la injusticia social que sufren países como Colombia. Este deber prevalece sobre el primero. Por contera, en los países latinoamericanos donde la migración del campo a la ciudad es un factor que

didada contraria al principio de confianza legítima⁹⁸, en virtud del cual están vedados los cambios intempestivos en la actuación de las autoridades públicas, cuando se implementan sin las cautelas necesarias para evitar que se cause un perjuicio a los administrados involucrados.

Para el caso concreto es claro que la administración permitió la ocupación de unas tierras que constituían Espacio Público y no hizo nada para impedirlo, estableciendo con su permisividad la confianza por parte de los administrados de crear unas expectativas en torno a una solución de vivienda. Lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por los administrados que ocuparon tal Espacio Público, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichas personas de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna; “reequilibrar” como dice García Enterría (...)

Este derecho a la vivienda digna en abstracto no hace parte de los derechos fundamentales, pero en algunas circunstancias lo sería si está en conexidad con otros derechos fundamentales y si, como en el caso en estudio, entra en conexidad con la BUENA FE y con el principio de IGUALDAD, por cuanto al confrontar las circunstancias de hecho el estado -Distrito Capital- al hacer efectivo este derecho le dio un trato distinto a dos situaciones iguales, por lo tanto debe facilitársele las condiciones a quienes aún no tienen la solución y excluirse a aquellos que ya tienen vivienda o han sido reubicados.

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional dispone la suspensión de la orden de desalojo por más de un año, y le exige entretanto al Distrito Capital y al INURBE, la implementación de todas las medidas necesarias para garantizar en la práctica el derecho a la vivienda digna de los solicitantes, asegurando su reubicación mediante la

ha contribuido de manera patológica a la formación de verdaderas megalópolis, los asentamientos humanos sub-normales son un elemento distintivo de la miseria urbana ya se llamen favelas, villas-miserias o tugurios lo cual impone a la administración el deber ineludible de adoptar políticas audaces para conjurar de manera preventiva las dolencias de estas capas sociales”. Consejero Ponente: Juan de Dios Montes. Sección Tercera. Citada en la Sentencia T-617 de 1995. Corte Constitucional. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

98 “Dicho principio, no impide, al legislador modificar las regulaciones generales con el fin de adaptarlas a las exigencias del interés público, pero sí, le obliga a dispensar su protección, en caso de alteración sensible de situaciones en cuya durabilidad podían legítimamente confiar los afectados. Esa modificación legal, obliga a la administración a proporcionarles en todo caso tiempo y medios, para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, lo que dicho de otro modo implica una condena de los cambios bruscos adoptados por sorpresa y sin las cautelas aludidas”. García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Editorial Civitas-Madrid pág. 375. Citado en la sentencia T-617 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

entrega de subsidios de vivienda⁹⁹. La sentencia T-617 de 1995 constituye un ejemplo de cómo, aunque existan razones para ordenar el lanzamiento de quienes ocupan el espacio público para asegurarse una vivienda, el desalojo deberá adelantarse de tal manera que se garantice la reubicación de los ocupantes, y se evite un desmedro de sus condiciones mínimas de existencia.

Abstenerse de adoptar medidas deliberadamente regresivas

En cuanto a la prohibición de adoptar medidas deliberadamente regresivas en relación con el disfrute del DVDA la Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia T-1318 de 2005. En este fallo la corte estudió el caso de una persona que pretendía adquirir una vivienda de interés social en el municipio de Palmira, y a quien la unión temporal que adelantaba el proyecto –conformada por el municipio y una firma de construcción- pretendía obligarla a firmar un “otrosí” al contrato de compraventa que ya había suscrito, adición que representaba un aumento del valor del inmueble y una disminución del subsidio que otorgaba el gobierno local. Como justificación de su actuación el municipio afirmaba que no podía seguir otorgando el mismo subsidio concedido a los primeros compradores de unidades habitacionales del proyecto, porque atravesaba por una crisis presupuestal. Ante este caso, la Corte Constitucional decide conceder la tutela al DVDA ordenando a la administración municipal mantener las condiciones inicialmente pactadas, considerando:

Esto significa que a las autoridades municipales les está vedado, en principio, adoptar medidas regresivas en materia de satisfacción de derechos económicos sociales y culturales, por ser contrarias al mandato de progresividad, en consecuencia medidas de esta naturaleza serían consideradas prima facie inconstitucionales salvo que la autoridad respectiva justifique la necesidad de adoptarlas (...) Se tiene entonces que las dos principales razones expuestas por las autoridades municipales para justificar la disminución de los subsidios giran en torno a la difícil situación financiera del ente territorial. Si bien a priori esta podría ser una razón válida para adoptar una medida de claro carácter regresivo, en el caso concreto no consigue satisfacer la carga argumentativa que corresponde a la autoridad municipal, por diversas razones. En primer lugar porque la supuesta

99 Si bien se protege el derecho a la vivienda digna de los tutelantes, la Corte no desconoce la necesidad de proceder a recuperar los bienes públicos, para lo cual en todo caso ordena el lanzamiento de los ocupantes, una vez se cumpla el término de suspensión del desalojo (un año), el cual se concedió a las autoridades con el fin de garantizar la reubicación de la comunidad: “Considera la Sala que la suspensión del desalojo facilitaría una solución de vivienda para quienes serían lanzados de su tradicional sitio donde habitan, pero esa suspensión no puede ser indefinida, ni implica que se desconozca el principio de que los bienes de uso público son imprescriptibles”. Corte Constitucional. Sentencia T-617 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

crisis financiera es anterior a la fecha del inicio del proyecto de vivienda de interés social El Sembrador (...). En segundo lugar la amenaza de crisis financiera del proyecto sólo revela errores en la planeación y ejecución presupuestal a cargo del municipio, razón que tampoco es considerada como una justificación válida para adoptar una medida regresiva en materia del derecho a la vivienda digna¹⁰⁰.

Abstenerse de afectar viviendas con ocasión de la ejecución de obras públicas

De otro lado, la Corte Constitucional se ha pronunciado reiteradamente acerca de la responsabilidad del estado en la protección de la integridad de los ciudadanos, ante la amenaza que representa el eventual desplome de sus viviendas como efecto de la realización de obras públicas. Así, resulta ilustrativo en primer lugar el pronunciamiento de la corte en la sentencia T-237 de 1996. En este caso, la Corporación concedió el amparo del derecho a la vida de los miembros de una familia, cuya vivienda estaba a punto de derrumbarse a causa de las construcciones adelantadas por una empresa de acueducto. Al respecto, la corte dispuso que la entidad tutelada procediera a la ejecución de las obras necesarias para evitar que el inmueble colapsara, contando con la participación de los ocupantes de la vivienda afectada en el proceso de toma de decisión de las medidas correspondientes. Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional advirtió que “cuando una entidad afecta una vivienda hasta el punto de amenazar la vida de sus residentes, y éstos carecen de los recursos y capacidad necesarios para enfrentar temporalmente la situación, el juez de tutela deberá ordenarle a la entidad, así ésta sólo sea responsable parcialmente, ‘tomar las medidas’ necesarias para evitar que tal amenaza persista”¹⁰¹. De conformidad con el pronunciamiento de la Corte, procede la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de los habitantes de una vivienda ante las siguientes condiciones: (i) la amenaza inminente de ruina que presenta el inmueble en el que habitan los peticionarios; (ii) que los

100 Corte Constitucional. Sentencia T-1318 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Sobre la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en cuanto a la prohibición de adoptar medidas de retroceso, ver Rodolfo Arango Rivadeneira. *La prohibición de regresividad en Colombia en Ni un paso atrás, La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Christian Courtis (Comp.). Buenos Aires. CEDAL – CELS. 2006. Pág. 153-171. Así mismo, ver Rodrigo Uprimny Yepes y Diana Guarnizo, *¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana*. Disponible en www.dejusticia.org. Así mismo, un recuento de la evolución de la jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca de la aplicación de la prohibición de regresividad como una presunción de inconstitucionalidad de las medidas regresivas, se encuentra en la sentencia de la Corte Constitucional T-043 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

101 Corte Constitucional. Sentencia T-237 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

actores carecen de los medios económicos para trasladarse a otro lugar; y (iii) que la administración reconoció que causó parte de los daños¹⁰².

Un asunto semejante dio lugar a la sentencia T-1216 de 2004, que se refiere a una vivienda a punto de colapsar debido a la construcción de una carretera. En este caso, aunque existía “un grado importante de incertidumbre” acerca de los posibles efectos de la obra pública sobre la vivienda, la corte decidió conceder la tutela, advirtiendo que ese margen de duda no tenía por qué ser asumido por los ciudadanos que veían amenazada su vivienda. Conforme a lo anterior la Corte Constitucional ordenó a la autoridad departamental, adelantar “los estudios apropiados sobre el predio de la accionante [...] con el objeto de descartar o confirmar si las obras [adelantadas por la Administración han] generado un riesgo de deslizamiento para los terrenos de la actora y amenazan el derrumbe de su vivienda” y en caso de verificarse la existencia del riesgo, que se tomen “las medidas más adecuadas para neutralizar el peligro, para lo cual procurará llegar a acuerdos con la demandante acerca de la fórmula más indicada para lograrlo”¹⁰³.

Abstenerse de afectar “la tranquilidad del hogar”

Por último, mediante la sentencia T-308 de 1993 la Corte Constitucional resolvió una acción de tutela presentada por un ciudadano para la protección de sus derechos a la vida, la integridad, la salud, la tranquilidad, el ambiente sano y el desarrollo de la personalidad, amenazados por la proximidad a su vivienda (menos de cincuenta metros) de un polígono militar utilizado para prácticas de tiro con armas de fuego sin muro de protección alguno. Si bien en este caso, el actor no demandó la protección de su derecho a la vivienda, la corte se ocupó de esta garantía dentro de sus consideraciones, señalando:

Este es el caso de los habitantes de la urbanización “La Esperanza”, quienes fueron favorecidos por los programas de vivienda puestos en marcha por la administración local y que les permitió adquirir una vivienda digna, acorde con sus necesidades. De la esencia del derecho a la vivienda es la función que cumple

102 Corte Constitucional. Sentencia T-237 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Un asunto semejante dio lugar a la Sentencia T-1689 de 2000, en la que si bien la Corte confirmó el fallo de segunda instancia que negaba el amparo constitucional solicitado, exhortó a las autoridades concernidas para que adoptarán todas las medidas necesarias para reubicar a los miembros de una familia que veían amenazada su integridad, ante el posible derrumbe de su vivienda, como consecuencia de la realización de una obra pública. Corte Constitucional. Sentencia T-1689 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

103 Corte Constitucional. Sentencia T-1216 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Casos análogos se encuentran en las sentencias T-190 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz), T-626 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-1689 de 2000 (Alfredo Beltrán Sierra).

como condición de posibilidad para una vida plena. Esta condición hace parte del núcleo esencial del derecho a una vivienda digna, por lo que su desconocimiento - al socavar la tranquilidad del hogar - constituye una violación de un derecho constitucional cuya efectividad está materialmente garantizada (...) La ley reconoce que el ruido es uno de los agentes contaminantes del medio ambiente y atribuye a las autoridades públicas competencias para establecer las condiciones y requisitos necesarios con el objeto de preservar la salud y la tranquilidad de los habitantes, las que pueden traducirse en el control de ruidos. El derecho al medio ambiente, en principio, no es susceptible de protección mediante la acción de tutela por existir otros medios de defensa judicial, salvo que se vean comprometidos, de manera directa, otros derechos fundamentales como la vida o la salud, el daño sea individualizado y la ocurrencia de la vulneración o amenaza se halle plenamente demostrada¹⁰⁴.

Con base en estas consideraciones, la Corte Constitucional confirma la decisión adoptada por el juez de tutela en primera y única instancia, que concedió el amparo solicitado por el actor, ordenando al Comandante del batallón “tomar las medidas necesarias para evitar el ruido producido por las prácticas reiteradas de tiro (colocación de silenciadores, acústica, resonancia, etc.) o, de no ser posible, clausurar en el término de tres meses el polígono del Batallón”¹⁰⁵.

Obligaciones de protección del DVDA¹⁰⁶

Las obligaciones estatales de *protección* se presentan como una salvaguarda del DVDA frente a posibles intervenciones de los particulares que atenten contra el disfrute de esta garantía:

Estos deberes de protección frente a terceros cobran especial relevancia en un contexto en el que muchas violaciones de los derechos habitacionales (incluido el derecho a la tierra) provienen no sólo del estado sino del mercado, es decir, no sólo de poderes públicos, sino sobre todo de agentes privados, organismos financieros

104 Corte Constitucional. Sentencia T-308 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

105 Corte Constitucional. Sentencia T-308 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

106 Sobre las obligaciones de protección Magdalena Sepulveda precisa, con base en la propuesta de Eide, lo siguiente: “This level requires ‘active protection against other, more assertive or aggressive subjects –more powerful economic interests, such as protection against fraud, against unethical behaviour in trade and contractual relations, against the marketing and dumping of hazardous or dangerous products.’ According to Eide, the adoption of legislation based on the specific requirements in the country concerned is important at this level”. Magdalena Sepulveda. *The nature of the obligations under the international covenant on economic, social and cultural rights*. Oxford. Intersentia. 2003.

*internacionales o empresas (que a menudo actúan en connivencia con el propio estado)*¹⁰⁷.

Como deberes estatales de protección del DVDA pueden ser mencionados los siguientes ejemplos:

- (1) Evitar la especulación en el mercado de vivienda;
- (2) Prevenir y sancionar la participación de particulares en procesos de desalojos y desplazamientos;
- (3) Imponer el respeto de estándares ecológicos y sanitarios mínimos, por parte de las empresas constructoras;
- (4) Impedir la discriminación en el acceso a la vivienda, basada en el nivel de ingresos, el sexo, las condiciones de discapacidad, la raza, las creencias religiosas, el estado familiar, la orientación sexual, la condición médica, la ciudadanía o el estado de empleo;
- (5) Sancionar las prácticas engañosas de las inmobiliarias y agencias intermediadoras en la compraventa de inmuebles, así como en su arrendamiento; y,
- (6) Proteger la vivienda familiar ante embargos y acciones expropiatorias de terceros.

En su amplia jurisprudencia sobre el DVDA, la Corte Constitucional ha reconocido las siguientes obligaciones estatales de protección:

- Adoptar medidas inmediatas para conferir seguridad jurídica de la tenencia a quienes carecen de ella debido a la ausencia de títulos regulares
- Proteger los derechos prevalentes de las niñas y los niños en los procesos de desalojos promovidos por particulares.
- Verificar la prestación eficiente de servicios públicos cuando se expida una licencia para construir una vivienda o un proyecto habitacional.
- Evitar que las viviendas se construyan en lugares contaminados o en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud.

¹⁰⁷Gerardo Pisarello. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona. Icaria. 2003. Pág. 126.

- Impedir la discriminación en el acceso a los créditos para financiación de vivienda.
- Ordenar la terminación de los procesos judiciales para el recaudo de créditos de vivienda reliquidados, que se encontraran en curso al 31 de diciembre de 1999, incluso si existen saldos insolutos.
- Suspender los procesos ejecutivos hipotecarios iniciados para el recaudo de créditos de vivienda, cuando se trata de personas en situaciones de extrema vulnerabilidad como los VIH positivos y las víctimas de secuestro¹⁰⁸

En general, todas estas obligaciones comparten un rasgo en común: representan mandatos de actuación a las autoridades públicas para que eviten que el comportamiento de los particulares afecte el disfrute del DVDA de las ciudadanas y ciudadanos, incluso cuando ese comportamiento consiste en el uso de acciones ejecutivas ante el aparato jurisdiccional del Estado. Ahora bien, como se verá, algunas de estas obligaciones tienen que ver con la obligación estatal de asegurar que las construcciones adelantadas por particulares (incluso en ocasiones con recursos públicos) cumplan con ciertas condiciones sanitarias, en particular con la verificación de una efectiva prestación de servicios públicos antes de adelantar las obras y una adecuada localización de los complejos habitacionales, lejos de lugares de contaminación y vectores de enfermedades. Así mismo, otros deberes de respeto desarrollados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana tienen que ver con la protección del DVDA de los usuarios del sistema de financiación de vivienda, frente a actos discriminatorios en cuanto al acceso a los créditos y en relación con las acciones adelantadas por las entidades financieras para el recaudo de las obligaciones hipotecarias.

¹⁰⁸Uno de los deberes de protección más importantes en materia de DVDA es proteger la vivienda familiar. No obstante, no se hace alusión a ella dentro de este análisis de las subreglas jurisprudenciales desarrolladas por la Corte Constitucional, pues los fallos de esta Corporación al respecto, no van más allá de declarar constitucionales las normas que la regulan. Al respecto ver la sentencia C-560 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño y la C-722 de 2004, esta última sobre la protección del bien destinado a la vivienda de la madre (o padre) cabeza de familia y de sus hijos menores.

Adoptar medidas para conferir seguridad jurídica de la tenencia a quienes carecen de ella debido a la ausencia de títulos regulares¹⁰⁹

En la Sentencia C-251 de 1996, la Corte Constitucional se pronunció acerca de la constitucionalidad del artículo 58 de la Ley 9 de 1989, que permite la cesión de bienes fiscales ocupados ilegalmente con anterioridad a 1988, a favor de sus ocupantes, con el fin de desarrollar proyectos de vivienda de interés social¹¹⁰. En este caso, la corte declara la constitucionalidad de la norma demandada señalando que la cesión de bienes de carácter público, que dispone la norma, con el fin de promover la regularización de la ocupación de predios, se encuentra ajustada a la Constitución Política, en tanto se propone “el cumplimiento de deberes constitucionales expresos, entre los cuales está obviamente incluida la garantía de los derechos constitucionales”:

Así, el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989 ordena a las entidades públicas nacionales que cedan gratuitamente, mediante escritura pública en favor de los ocupantes,

109 Esta obligación encuentra también fundamento en el derecho internacional de los derechos humanos. Así, el Comité de DESC de Naciones Unidas, en la Observación General No. 4, advirtió la importancia de adoptar medidas de carácter inmediato para ofrecer seguridad jurídica de la tenencia a quienes actualmente carecen de ella, ante la ausencia de títulos regulares: “Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados”. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 4. El derecho a una vivienda adecuada*. Doc. E/1991/23. 1991. Párrafo 8 a). Por su parte, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda, dentro de su propuesta de Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, ha insistido en esta obligación, exhortando a los Estados “en cumplimiento de una ‘obligación inmediata’, a que garanticen la seguridad de tenencia a todos los que actualmente carecen de títulos de propiedad sobre la vivienda y la tierra”. Conforme a lo anterior en el párrafo 25 de sus Principios básicos, se dispone: “Para garantizar un grado máximo de protección jurídica eficaz contra la práctica de los desalojos forzosos para todas las personas bajo su jurisdicción, los Estados deberían adoptar medidas inmediatas dirigidas a otorgar seguridad jurídica de la tenencia a las personas, los hogares y las comunidades que ahora carecen de esa protección, en particular aquellos que no tienen títulos oficiales de propiedad sobre el hogar y la tierra”. ONU. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Principios básicos y directrices sobre los desalojos y los desplazamientos generados por el desarrollo. Doc. A/HRC/4/18. 5 de febrero de 2007.

110 La norma demandada disponía en ese momento lo siguiente: “Artículo 58: Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988). La cesión gratuita mediante escritura pública, se efectuará a favor de los ocupantes. Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados. En ningún caso procederá la cesión anterior en el caso de los bienes de uso público ni en el de los bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o que presenten peligro para la población”.

aquellos bienes inmuebles fiscales de su propiedad que hubieren sido invadidos ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación fuera anterior a julio de 1988. El artículo autoriza también a las otras entidades públicas a efectuar la cesión en los mismos términos y condiciones (...) La finalidad perseguida por estas normas es de gran importancia, no sólo porque se busca satisfacer el derecho a una vivienda digna de las personas de escasos recursos, que merecen una especial protección del estado sino además, por cuanto hace parte de un programa de reforma urbana, cuya trascendencia ya había sido reconocida por la corte Suprema de Justicia mientras ejerció en el país el control constitucional y ha sido reiterada por la corte Constitucional. En efecto, la normalización de estas situaciones irregulares de ocupación ilegal de bienes fiscales permite racionalizar el uso del suelo urbano y mejorar los procesos de planificación de las ciudades. De esa manera, además, las autoridades evitan la continuación de situaciones irregulares que podrían generar graves conflictos sociales¹¹¹.

En la sentencia T-320 de 2007, la Corte Constitucional aplicó estas consideraciones acerca de la obligación estatal de adoptar medidas para la regularización de predios ocupados, en la resolución de una acción de tutela. Mediante esta sentencia la corte concede una tutela interpuesta por una mujer, a quien la administración municipal ubicó de forma “temporal” en una vivienda de interés social sin transferir la propiedad, suponiendo ella que ese era el reconcomiento por sus años de trabajo para el municipio. Ocho años más tarde el municipio pretendía desalojar a la actora para reubicarla en otro inmueble, sin reconocimiento alguno por las mejoras realizadas, las cuales eran su sustento económico. Luego de recordar la sentencia C-251 de 1996, recién estudiada, y examinar el contenido del artículo 58 de la Ley 9 de 1989 (norma que no sólo beneficia ocupaciones iniciadas antes de julio de 1988), la corte dispone:

De suerte que las autoridades accionadas habrán de ponderar la situación de la actora y de su familia, frente a la destinación que le pretenden dar al inmueble, con el fin de establecer si amerita promover la reivindicación del mismo o si, en lugar de la acción de dominio lo conducente consiste en otorgar la escritura de transferencia y procurar su registro, de manera que el inmueble satisfaga en mayor medida que lo acontecido hasta la fecha, el derecho fundamental de la señora Duarte Gómez a la vivienda digna (...) En esta línea, las entidades accionadas habrán de considerar que el inmueble que la señora Duarte Gómez viene poseyendo, al parecer de manera pacífica e ininterrumpida, solventa las necesidades no solo de vivienda, sino también de sustento de quien puede exigir medidas

111 Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

*especiales de protección, dada su condición de mujer cabeza de familia y persona de la tercera edad*¹¹².

Proteger los derechos prevalentes de las niñas y los niños en los procesos de desalojos promovidos por particulares

En otra oportunidad, la corte resolvió una tutela interpuesta por un defensor de familia en representación de tres menores de edad, quienes habían sido desalojados de su vivienda en el marco de un proceso de restitución de inmueble arrendado promovido por su propio padre. En efecto, en este caso los padres de los menores desalojados habían convivido por más de diecisiete años, pero, tras su separación, decidieron celebrar un contrato de arrendamiento en relación con el inmueble que estaba destinado a la habitación del núcleo familiar. En virtud de este contrato, el padre cedía la tenencia del inmueble a su ex - compañera, quien se obligaba a pagar en lo sucesivo un canon de arrendamiento mensual. Ante el incumplimiento de la madre de los menores, en el pago del canon mensual de arrendamiento, el padre de los mismos procedió a iniciar un proceso de restitución del inmueble arrendado, en el cual fueron desatendidas las objeciones del defensor de familia en defensa de los hijos de la unión. El proceso de restitución de inmueble arrendado terminó con el desalojo de la madre y de los menores por parte del juzgado de conocimiento.

La Corte, en la sentencia T-494 de 2005, tras reconocer la inexistencia de un hecho superado y admitir la legitimación en la causa del defensor de familia para instaurar la acción de tutela en nombre de los menores de edad, concede el amparo solicitado de los derechos a la vivienda digna y a tener un nivel de vida adecuado, ordenando en consecuencia: (1) dejar sin ningún valor ni efecto la sentencia adoptada en el proceso de restitución de inmueble arrendado, que ordenaba el desalojo del inmueble; (2) disponer que el defensor de familia sea admitido dentro del proceso con miras a asegurar el respeto de los derechos fundamentales de los menores; y, (3) decretar que el inmueble fuera efectivamente restituido en el término de cuarenta y ocho horas, a la madre y a los menores¹¹³.

Verificar la prestación eficiente de servicios públicos cuando se expida una licencia para construir una vivienda o un proyecto habitacional

La Corte Constitucional advirtió acerca de la responsabilidad de la administración en materia de licencias de construcción, especialmente cuando de la eventual negli-

112 Corte Constitucional. Sentencia T-320 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

113 Corte Constitucional. Sentencia T-494 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

gencia en la forma como se adjudican se puede derivar un riesgo para el disfrute del DVDA, en la Sentencia T-366 de 1993. Así se pronunció la corte al revisar una acción de tutela presentada por un ciudadano con el fin de lograr que la administración distrital procediera a suspender el otorgamiento de las licencias de construcción en tres barrios de la ciudad de Cartagena, en los que aún no se estaba prestando de forma adecuada y completa los servicios de acueducto y alcantarillado¹¹⁴:

[...] la responsabilidad en el otorgamiento de una licencia de construcción, implica, por parte de las autoridades administrativas, un estudio previo y juicioso respecto de la posibilidad de garantizar la debida prestación de los servicios necesarios para gozar, por lo menos, del derecho a una vivienda digna, según los términos del artículo 51 constitucional. Por ello, la Sala encuentra censurable el hecho de que en Cartagena de Indias se otorguen licencias de construcción en forma descontrolada, afectando no sólo a los moradores de los barrios ya mencionados, sino a los habitantes de toda la ciudad, pues, según los testimonios recogidos, los servicios públicos se prestan con preferencia a las nuevas edificaciones, en perjuicio de los residentes de otros sectores de la ciudad.

Considera oportuno la Sala señalar que esta situación se presenta también en otras ciudades del país, en las cuales las autoridades distritales o municipales otorgan licencias de construcción muchas veces de manera irracional, haciendo caso omiso de las insuficiencias existentes en materia de infraestructura adecuada de servicios públicos esenciales. Por ello, estima la Sala pertinente hacer un llamado de atención en general a todas las autoridades distritales o municipales del país, para que se abstengan de expedir licencias o permisos de construcción sin antes haber constatado, de manera fehaciente, que en los sectores para los cuales se otorguen dichas licencias o permisos, cuenten con la adecuada infraestructura en materia de acueducto, alcantarillado, suministro de energía eléctrica, recolección de basuras y demás servicios públicos esenciales, so pena de que dicho otorgamiento incontrolado pueda suscitar la violación de derechos constitucionales como son el derecho a la salud y el saneamiento ambiental (art. 49), a la vivienda digna (art. 51), al ambiente sano (art. 79), al espacio público (art. 82), a la recreación (art. 52) y, en última instancia, al más importante de todos, el derecho a la vida (art. 2 y 11), todos los cuales son objeto de protección constitucional y legal a tra-

¹¹⁴Una solicitud semejante ya había sido presentada previamente por el Personero distrital a la Alcaldía. En los hechos de la Sentencia T-366 de 1993 se lee: “según el Personero, la cobertura de los servicios públicos es insuficiente y desproporcionada en relación con los índices de construcción. El problema es tan grave que se está atentando contra la salud y el derecho a un ambiente sano”.

*vés de los mecanismos jurídicos pertinentes como la acción de tutela y las acciones populares, entre otros*¹¹⁵.

De esta manera, la corte concedió la tutela recordando que constituye un deber de las autoridades estatales abstenerse de otorgar licencias de construcción en aquellos lugares en los que no sea posible garantizar la prestación efectiva de los servicios públicos. Sin duda, la orden de la Corte Constitucional tiene un propósito preventivo, recordando al Estado su obligación de proteger el derecho a la vivienda y el derecho a la salud de los ciudadanos, a través de medidas para evitar que las empresas constructoras desarrollen proyectos habitacionales en lugares que no cumplen con los estándares sanitarios básicos. La Corte Constitucional destaca entonces en este pronunciamiento la importancia del proceso y estudio correspondiente al otorgamiento de licencias de construcción, como un trámite que permite a las autoridades territoriales asegurar que las construcciones destinadas a vivienda cumplan con las condiciones para el desarrollo pleno del proyecto de vida de quienes van a habitarlas.

Evitar que las viviendas se construyan en lugares contaminados o en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud¹¹⁶

En la sentencia T-601 de 2007 la Corte Constitucional se pronunció sobre un caso en el que se veía amenazada la seguridad física y la integridad de los habitantes de una vivienda, que había sido construida con permiso de la administración municipal, pero que se veía afectada permanentemente por inundaciones de aguas lluvias y aguas negras provenientes de un caño aldeaño. Ante esta situación, la Corte, además de conceder el amparo de los derechos a la vida, a la integridad personal y a una vivienda digna, reconoció el impacto que esta situación tenía sobre la salud física y mental de los moradores del inmueble. Así, la Corte Constitucional ordena a la administración que en el término de un mes proceda a determinar

115 Corte Constitucional. Sentencia T-366 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Finalmente, la Corte Constitucional, además de conceder el amparo constitucional de los derechos afectados, ordena la suspensión del otorgamiento de licencias de construcción de viviendas por un término de tres años, “mientras se adoptan las medidas necesarias que garanticen la prestación adecuada del servicio de alcantarillado en el sector”.

116 Conforme a lo expresado por el propio Comité de DESC de Naciones Unidas, en la Observación General No. 4, el derecho a la adecuada localización de las viviendas impone para el Estado una obligación correlativa, en el sentido de evitar que éstas se construyan en lugares que pongan en peligro el derecho a la salud de sus habitantes: “[...] la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes”. ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 4. El derecho a la vivienda adecuada*. Doc. E/1992/23. 1991. Párrafo 8 f).

cuáles son las medidas adecuadas para superar el riesgo que amenaza la vivienda de la actora y a implementarlas dentro de los diez meses siguientes:

Así pues, teniendo en cuenta que la Administración Municipal de Ansermanuevo (i) sabía de la existencia de un riesgo para la vida y la integridad de la accionante y de su familia, por la amenaza que el estado del caño Juanambú representa sobre su vivienda, (ii) que este riesgo se incrementa dramáticamente con el paso del tiempo (en especial, con el paso de cada invierno), (iii) que la accionante y su grupo familiar no están en capacidad de enfrentar la situación por sus propios medios y (iv) que la Administración ha omitido implementar las medidas adecuadas para solucionar la situación -a pesar de haber reconocido en el pasado que le corresponden y haberlas ofrecido-, concluye la Sala que en el presente caso se han violado los derechos a la vida, a la integridad y a una vivienda digna de la accionante y su grupo familiar (...) La jurisprudencia constitucional ha sostenido que al juez de tutela “no le compete inmiscuirse en las decisiones sobre la oportunidad o conveniencia de disponer de los fondos públicos en la construcción de una obra”, pero es su deber impartir las órdenes tendientes a garantizar el goce efectivo de un derecho fundamental, así éstas tengan “efectos sobre la actividad de los entes administrativos” y deba “modificar decisiones discrecionales sobre el empleo eficaz del presupuesto disponible”¹¹⁷.

117 Corte Constitucional. Sentencia T-601 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Un asunto semejante fue resuelto por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-231 de 1993, en la que advierte la inminencia del daño para la salud de una persona que habita un lugar expuesto a elementos en descomposición y a aguas negras, así: “Igualmente la amenaza se demuestra con la inminencia del daño que puede ocasionar a la vida el habitar en un sitio cercano a “elementos en descomposición y aguas negras”, lo cual también está demostrado en el proceso, Según el Manual de Enfermedades de Posible Control por Acciones Sobre el Ambiente, son numerosas las enfermedades que viven y se reproducen en un ambiente acuático. Recientemente la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, La Academia Nacional de Ciencias y la Organización Mundial de la Salud concluyeron que en la conducción de aguas, en ductos de aguas lluvias, acueductos etc., en los que exista contacto con excretas o aguas negras, la posibilidad de aparición de epidemias es muy alta”. Corte Constitucional. Sentencia T-231 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En la sentencia T-269 de 1996, la Corte Constitucional se ocupó de un caso análogo al de la sentencia T-601 de 2007. En tal oportunidad la Corte resolvió una tutela presentada por los habitantes de una vivienda en riesgo de desplomarse, debido a que se encontraba sobre una obra antigua (de 1919), construida por un particular, que se había deteriorado por el paso del tiempo y que se afectaba permanentemente por el aumento del caudal de un “arroyo” adyacente. En este caso, la Corte Constitucional da cuenta de las condiciones de construcción de las viviendas y de los riesgos a los que se exponían sus habitantes, pues se encontraban en Barranquilla sobre “el túnel que conduce el Arroyo Don Juan hacia el río Magdalena, obra que fue construida en 1919 por la empresa de aviación Lansa, como parte de la adecuación del terreno donde funcionó la pista de aterrizaje para sus vuelos comerciales, y contaba inicialmente con una capacidad máxima de veinte (20) metros cúbicos por segundo. En la actualidad, el túnel viene siendo sometido a caudales de hasta más de cien (100) metros cúbicos por segundo en épocas de invierno, por lo que no sólo se presentan las consiguientes inundaciones en el

Impedir la discriminación en el acceso a los créditos para financiación de vivienda

En las sentencias T-1165 de 2001 y T-905 de 2007, la Corte Constitucional se pronunció sobre dos casos de discriminación en el acceso a créditos destinados a la financiación de vivienda a largo plazo para personas portadoras del VIH. En la sentencia T-1165 de 2001 la corte concedió una acción de tutela a una pareja a la que, en el trámite de adquisición de una vivienda de interés social y del desembolso del crédito respectivo, una compañía aseguradora le había negado la suscripción de un seguro de vida, por ser portadores del VIH. En efecto, en este caso una pareja portadora del VIH presentó una acción de tutela afirmando que “el que la aseguradora demandada niegue la póliza del seguro de vida, vulnera su derecho a la vivienda digna (artículo 51 de la Constitución), pues la entidad financiera no desembolsará el dinero hasta tanto se acredite la toma del respectivo seguro”. Ante este caso, la Corte Constitucional ampara el derecho a la vivienda manifestando:

De aceptar esta Sala, que la aseguradora acusada puede dejar de suscribir un seguro de vida, bajo el argumento de que la persona que lo solicita padece del virus de inmunodeficiencia humana, sería como aceptar toda forma de discriminación, desconociendo los preceptos constitucionales y las normas contenidas en el derecho internacional, como quiera que si se admite este tipo de exclusiones, muy seguramente, en el futuro tendría que admitirse que quien es portador de VIH, va a ser excluido de todo tipo de negocio, inclusive se puede llegar a decir que quien es portador del virus no puede trabajar, asistir a un centro educativo, tener un contrato de salud, o emplear un medio de transporte, pues estas actividades se derivan al igual que la actividad aseguradora de un negocio jurídico en donde las partes contratantes tienen que expresar su consentimiento, consentimiento que no puede tener como fundamento la discriminación.

Por consiguiente, habrá de concederse la protección solicitada, pues en el caso objeto de revisión, la única negativa de la aseguradora para no expedir la póliza de vida, además de ser discriminatoria, impide que los actores puedan adquirir su vivienda, y aquí este derecho adquiere el carácter de fundamental al estar ín-

sector en que habitan los actores, sino que existe un alto riesgo de que la estructura del túnel no soporte más las sobrecargas a que está expuesto y, al explotar por causa de la sobrepresión, arrase las casas de los demandantes y sus vecinos”. Ante esta situación, el tribunal constitucional concedió la tutela de los derechos a la vida, a una vivienda digna, a la propiedad y a un medio ambiente sano, y consideró que la administración municipal era responsable porque (i) conocía la situación y el riesgo que ésta generaba, pues en reiteradas oportunidades los tutelantes habían solicitado la intervención de las autoridades públicas (ii) sabía qué medidas debía tomar y (iii) su omisión agravó el riesgo existente. Corte Constitucional. Sentencia T-269 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

timamente relacionado con otros que son de esta naturaleza, tales como la vida, la igualdad y la dignidad de quien acude a esta instancia judicial.

Los actores tienen derecho a vivir, en una vivienda digna, con dignidad, más aún, dadas las circunstancias especiales en las que se encuentran, por cuanto puede considerarse que para ellos acceder a una vivienda de interés social, vivienda que precisamente pretende proteger a la población más pobre y vulnerable, es como obtener la protección a un mínimo vital en materia de vivienda¹¹⁸.

En un caso análogo, mediante la sentencia T-905 de 2007 la Corte Constitucional resuelve una tutela interpuesta por una persona portadora de VIH contra un fondo de empleados de una universidad, que se negó a desembolsar un crédito de vivienda tras la negativa de una aseguradora a expedir la póliza correspondiente a un seguro de vida. En esta oportunidad la corte concedió la tutela advirtiendo que, tratándose de personas VIH positivas, exigir un seguro de vida para conceder un crédito de vivienda constituye un acto de discriminación inadmisibles:

En este orden, la conducta asumida por las entidades enjuiciadas: el FAVUIS y ACE Seguros S.A., es discriminatoria, lo que haría nugatorio la protección prevista en el artículo 13 constitucional, además que no consulta los propósitos que rigen el estado social de derecho fundado en el respeto a la dignidad humana, pues no se puede concebir bajo ningún argumento que el ser portador asintomático de VIH, sea un válido motivo de exclusión para adquirir un seguro de vida y al mismo tiempo de acceder a una vivienda digna. No hay norma alguna dentro de nuestro sistema de fuentes que así lo contemple y de existir dicha disposición –en todo caso– desconocería los postulados constitucionales (...) Ahora, y en caso tal que la condición fuere la suscripción previa de un seguro de vida, el corolario sería el mismo, en cuanto aquél resultaría inadmisibles máxime si la negativa responde al padecimiento de una enfermedad –además asintomática en el caso del actor– como lo es el virus del VIH. Y es que, aunque el seguro de vida de grupo para deudores, ha sido utilizado como una garantía adicional de los créditos, técnica y jurídicamente aquellos pueden perfectamente subsistir sin la constitución de tales seguros, como que no existe en nuestro ordenamiento norma imperativa que contemple otra cosa.

La corte advierte que aún en el evento que se requiriera contratar un seguro de vida, para obtener un crédito de vivienda; en los casos de personas portadoras del

118Corte Constitucional. Sentencia T-1165 de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

VIH, este no puede exigirse ya que sería un acto típico de discriminación contra estas personas¹¹⁹.

Proteger a los deudores hipotecarios de las sanciones de las entidades financieras por el prepagado de los créditos de vivienda

La Corte Constitucional en la sentencia C-252 de 1998 estudió la constitucionalidad de los artículos 2229 del Código Civil y 694 del Código de Comercio, normas que en general prohibían el pago anticipado de todo tipo de créditos. Con base en estas disposiciones, algunas instituciones financieras venían impidiendo a los usuarios de créditos destinados a la financiación de vivienda, el prepagado de los mismos con antelación al vencimiento del plazo pactado en el contrato respectivo, estableciendo incluso sanciones económicas cuando los deudores insistieran en hacerlo. En este caso, la Corte Constitucional considera que las normas demandadas se encuentran ajustadas a la Constitución Política, no sin antes señalar que este tipo de disposiciones no resultan aplicables a los créditos hipotecarios de vivienda a largo plazo, que se encuentran regulados por normas específicas:

En desarrollo de estos preceptos [artículos 333 y 334 constitucionales], se ha creado una normatividad propia para los créditos de vivienda a largo plazo que otorgan las entidades, que impide, en principio, la aplicación automática de las normas civiles y comerciales que regulan la misma actividad, en forma general. Es decir, para esta clase de créditos existen normas específicas, que consagran competencias que buscan proteger adecuadamente a los usuarios de los servicios crediticios ofrecidos por tal clase de entidades¹²⁰.

Proteger a los deudores hipotecarios de los cambios unilaterales en las condiciones de los créditos de financiación de vivienda por parte de las entidades financieras

Otra de las obligaciones de protección derivadas de los pronunciamientos de la Corte Constitucional se refiere al amparo del DVDA, de los principios de buena y de respeto de los actos propios, ante cambios unilaterales en los créditos destinados a la financiación de vivienda por parte de las entidades acreedoras. En efecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades ante acciones de tutela presentadas por deudores hipotecarios, que solicitaban la protección del DVDA

119Corte Constitucional. Sentencia T-905 de 2007. M.P. Jaime Araújo Rentería. En estos dos pronunciamientos la Corte Constitucional se ha apoyado en el deber de solidaridad que vincula a los particulares en virtud del artículo 95 constitucional.

120Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 1998. M.P. Carmenza Isaza de Gómez.

y del debido proceso, ante la decisión adoptada por una institución financiera de cambiar el sistema de amortización y/o el plazo de sus créditos de vivienda de forma inconsulta. Así, en las sentencias T- 141 de 2003, T-822 de 2003, T-793 de 2004, T-212 de 2005, T- 611 de 2005, T-626 de 2005, T-652 de 2005, T-1092 de 2005, T-1157 de 2005, T-1186 de 2005 y T-207 de 2006, la corte decidió casos análogos, concediendo la tutela del DVDA y ordenando a las entidades concernidas restablecer las condiciones originales del crédito y luego proceder a consultar con los deudores los cambios en las acreencias que se requieren de acuerdo a las disposiciones legales y reglamentarias:

Por consiguiente, a la luz de la jurisprudencia anteriormente reseñada, la modificación unilateral de las condiciones pactadas inicialmente frente a las obligaciones crediticias provenientes del otorgamiento de un crédito de vivienda mediante un contrato de mutuo, vulnera el principio de buena fe y el respeto a los actos propios y con ello, viola el derecho fundamental al debido proceso de quien se constituyó en deudor. En consecuencia, considerando la posición dominante de las entidades financieras y el estado de indefensión en el que se encuentran los deudores de las mismas en virtud de los contratos de adhesión que han firmado, el cambio de las condiciones acordadas mediante contratos de mutuo con interés solamente es viable si está antecedido de un procedimiento en el que los deudores puedan manifestar su aquiescencia e igualmente, ejercer sus derechos frente a la eventual modificación. Así las cosas, con el objetivo de garantizar el derecho al debido proceso legal de las personas usuarias de créditos de vivienda, las entidades financieras tienen la obligación de brindar información oportuna, completa y comprensible a los deudores que les permita oponerse al cambio de las condiciones inicialmente pactadas en sus créditos o manifestar su aquiescencia en relación con la modificación propuesta¹²¹.

Ordenar la terminación de los procesos judiciales para el recaudo de créditos de vivienda reliquidados, que se encontraran en curso al 31 de diciembre de 1999, incluso si existen saldos insolutos

En varios pronunciamientos la Corte Constitucional ha señalado que los procesos ejecutivos hipotecarios iniciados para el recaudo de obligaciones para la financiación de vivienda reliquidadas, que se encontraban en curso al 31 de diciembre de 1999, deben ser terminados en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 42 de la Ley 546 de 1999, incluso en aquellos casos en los que existan saldos insolutos a

121 Corte Constitucional. Sentencia T-391 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto.

cargo del deudor. Así lo consideró la Corte, entre otras, en las sentencias T-701 de 2004, T-282 de 2005, T-357 de 2005, T-372 de 2006, T-450 de 2006, T-515 de 2006, T-548 de 2006, T-591 de 2006 y SU-813 de 2007. En la sentencia T-701 de 2004 la Corte Constitucional resolvió una acción de tutela interpuesta por una entidad financiera contra la decisión de un tribunal de declarar la terminación de un proceso de tales características. En este caso la corte no admitió la tutela interpuesta y señaló lo siguiente:

La consideración precedente [sobre el principio de gastos soportables] muestra además, en séptimo término, que una ponderación de los eventuales derechos constitucionales afectados por una u otra interpretación favorece la tesis de la terminación de todos los procesos ejecutivos. Así, los derechos en conflicto son el acceso a la justicia de las entidades financieras y el derecho a la vivienda digna de los deudores hipotecarios. Ahora bien, la tesis sostenida por el actor y por la Sala de Casación Civil sobre la continuación de los procesos ejecutivos, aunque favorece el derecho de acceso a la justicia de las entidades financieras, en muchos casos implica la imposición de gastos insoportables a los deudores, quienes muy probablemente terminarían perdiendo la vivienda, lo cual no sólo afecta considerablemente el derecho a la vivienda digna, sino que además terminaría desconociendo uno de los propósitos esenciales de la Ley 546 de 1999, que fue restablecer la capacidad y posibilidad de pago de dichos deudores. Por el contrario, la tesis de la terminación y archivo de los procesos ejecutivos, sostenida por la sentencia impugnada, no tiene efectos tan traumáticos sobre el derecho de acceso a la justicia de las entidades bancarias. Es cierto que éstas tienen la carga de iniciar nuevos procesos ejecutivos en caso de que los deudores de vivienda se constituyan nuevamente en mora, pero las mismas gozan, por ministerio de la ley, de iguales garantías para perseguir el cumplimiento de la obligación.

Por todo lo anterior, teniendo en cuenta que la interpretación del Tribunal es no sólo razonable, sino que es la que más se adecua a la Carta, es obvio que el demandado no incurrió en una vía de hecho. No se activa, pues, la competencia del Juez Constitucional para modificar la resolución de la justicia ordinaria —en punto del defecto sustantivo alegado—, por cuanto en el trámite del proceso, el juez de conocimiento actuó de manera razonable como garante de los postulados superiores. Es más, por los argumentos señalados en los fundamentos anteriores de esta providencia, la Corte Constitucional que la interpretación adelantada por la Sala Unitaria de Decisión Civil del Tribunal de Medellín es la hermenéutica correcta y constitucionalmente más adecuada del significado del parágrafo 3 del artículo 42 de la Ley 546 de 1999, interpretado a la luz de la sentencia C-955

*de 2000. En consecuencia, la solicitud de amparo elevada por Conavi, no será concedida*¹²².

Más recientemente, esta doctrina de la Corte Constitucional fue reiterada en una sentencia de unificación mediante la cual la Corporación resuelve catorce acciones de tutela, presentadas por deudores hipotecarios para la terminación de procesos ejecutivos iniciados con anterioridad al 31 de diciembre de 1999, para el recaudo de créditos reliquidados de conformidad con el artículo 42 de la Ley 546 de 1999. En efecto, en la sentencia SU-813 de 2007 la corte consolida su posición en este tema, advirtiendo que tal terminación de los procesos debe verificarse por solicitud de parte o de oficio por el juez:

Así, en múltiple jurisprudencia, esta corte ha afirmado que la correcta interpretación del parágrafo 3 del artículo 42 de la Ley 546 de 1999 debe estar orientada a entender que los procesos ejecutivos con título hipotecario por deudas contraídas en UPAC, vigentes el 31 de diciembre de 1999, deben ser terminados luego de la correspondiente reliquidación del crédito (...) En conclusión, del desarrollo jurisprudencial antes citado se deduce que, para que el juez civil deba dar por terminado el proceso ejecutivo hipotecario instaurado para el cobro de créditos de vivienda en UPAC, es necesario que se haya iniciado antes del 31 de Diciembre de 1999 y que la entidad acreedora haya aportado a él la reliquidación del crédito.

Así las cosas, y agotadas las anteriores exposiciones, esta Sala concluye que habrá lugar a la protección del derecho fundamental al debido proceso, y conexo a todos los demás derechos constitucionales que resulten afectados, cuando los procesos ejecutivos hipotecarios que estaban siendo adelantados con anterioridad al 31 de diciembre de 1999 contra las personas que habían adquirido créditos de vivienda bajo el sistema UPAC, no se declararon terminados por los jueces que conocían de ellos, siempre que, igualmente, se satisfagan las causales de procedibilidad de la acción de tutela anteriormente referenciadas¹²³.

122 Corte Constitucional. Sentencia T-701 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

123 Corte Constitucional. Sentencia SU-813 de 2007. M.P. Jaime Araújo Rentería.

Suspender los procesos ejecutivos hipotecarios iniciados para el recaudo de créditos de vivienda, cuando se trata de personas en situaciones de extrema vulnerabilidad como los VIH positivos y víctimas de secuestro

También en el marco de los procesos adelantados para el recaudo de créditos destinados a la financiación de vivienda, sometidos a consideración de la Corte Constitucional a través de acciones de tutela, esta Corporación ha considerado necesario ordenar la suspensión de los mismos cuando se trata de deudores que se encuentran en situaciones extremas de vulnerabilidad. Así lo ha expresado la corte en relación con dos sujetos de especial protección constitucional en particular: las personas VIH positivas y las víctimas del secuestro.

Respecto de las primeras, la Corte Constitucional exigió un mayor compromiso de las entidades financieras en la perspectiva de asegurar la vigencia del principio de buena fe y del deber de solidaridad que le compete a las entidades financieras, cuando se adelanten procesos de recaudo de créditos destinados a la financiación de vivienda contra personas portadoras del VIH que se encuentran en mora de cumplir las cuotas mensuales de amortización. Así se pronunció el Tribunal en la sentencia T-170 de 2005 al revisar una acción de tutela presentada por una pareja desempleada (con cuatro hijos menores), a quienes les fue diagnosticado el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) y contra quienes una entidad financiera adelantó un proceso ejecutivo hipotecario (del cual fueron notificados a través de curador ad-litem y en el que el secuestro del inmueble se realizó en su ausencia), que terminó con la venta en pública subasta de la vivienda de interés social destinada a la habitación del núcleo familiar. En efecto, en este caso los tutelantes, además de soportar el “trauma familiar” que comportan sus padecimientos físicos y una precaria situación económica, se vieron abocados a un proceso ejecutivo hipotecario que terminó en el remate del inmueble destinado a la habitación familiar:

En ese tipo de actuaciones, debe tenerse en cuenta que el acreedor lo es del crédito y no de la persona y la vida del ejecutado como para que le esté permitido mostrarse indolente ante una tragedia que súbitamente afecta su vida y la de su familia. De allí el imperativo de atender los deberes impuestos por el principio de buena fe y el deber de solidaridad y de comprometerse activamente en la realización de las garantías procesales de trascendencia constitucional.

Frente a situaciones tan particularmente graves, que comprometen la vida misma de los ejecutados, la defensa del interés particular -desde luego legítima- al interior de un proceso ejecutivo, debe ponerse a tono con las exigencias de hu-

manidad propias de una sociedad civilizada. Por ello, sin desconocer el derecho al cumplimiento de la obligación que le asiste a todo acreedor, si es exigible la consideración de una situación tan grave como la reportada por la actora, pues no puede desconocerse la consecuente incapacidad de afrontar, de manera equilibrada, la defensa de sus intereses al interior de esa actuación. Ser titular de un crédito no habilita a nadie a mostrarse indolente ante la tragedia ajena, mucho más si ésta no sólo compromete la vida del deudor sino que interfiere su capacidad de asumir la defensa de sus propios negocios.

Si estas mínimas exigencias de humanidad y consideración no estuvieran fundadas en derechos y principios como los de dignidad del ser humano, solidaridad, lealtad y buena fe y no fueran jurídicamente exigibles en supuestos de afectación de derechos fundamentales, habría que concluir que la democracia constitucional colombiana ha sido suplantada por un rígido formalismo jurídico¹²⁴.

Conforme a lo anterior, habiendo hecho un recuento de su línea jurisprudencial acerca de la debilidad manifiesta en la que se encuentran los portadores del VIH y sobre la necesidad de brindarles protección especial, la Corte Constitucional resuelve este caso concediendo el amparo solicitado a través de la acción de tutela, para lo cual dispone la suspensión del proceso ejecutivo por el término de sesenta días, para que en ese lapso la entidad financiera proceda a refinanciar el crédito de vivienda.

Por último, en el caso de las víctimas del secuestro en Colombia, la Corte Constitucional también se ha pronunciado, ante un caso semejante, considerándolos sujetos de especial protección constitucional en materia de DVDA. En este sentido, la corte se pronunció en la sentencia T-520 de 2003, ante una tutela interpuesta por una persona que había sido liberada tras siete meses de secuestro y a la que una entidad financiera exigía judicialmente el pago de un crédito hipotecario con el que financió la adquisición de una finca habitada por ella y su familia. Ante esta situación, la Corte Constitucional concede el amparo solicitado y ordena la suspensión del proceso ejecutivo iniciado por la entidad financiera por el término de un mes, con el fin de que ésta proceda, de mutuo acuerdo con el tutelante, a la “novación” del crédito. En este mismo pronunciamiento, la Corte Constitucional recuerda que a las personas

124 Corte Constitucional. Sentencia T-170 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Así mismo, la Corte excusa la escasa actividad de los tutelantes dentro del proceso ejecutivo adelantado para el remate de la vivienda que habitaban: “La actora y su compañero se abstuvieron de poner esa situación en conocimiento del Juez 37 Civil Municipal. Con todo, esa omisión no les es reprochable: En medio de una tragedia como la afrontada por esa familia desde unos meses antes de la notificación del mandamiento de pago, era comprensible que no se tuviera la suficiente serenidad de ánimo como para comparecer a un proceso ejecutivo y atender sus intereses en el mismo. Es claro que el proceso ejecutivo planteaba un problema muy delicado para esa familia. Sin embargo, la situación que afrontaban era

secuestradas no les son exigibles las cuotas mensuales de amortización de los créditos de vivienda, durante el tiempo que estén en cautiverio y durante el periodo de readaptación:

La primera de tales consecuencias, es que la obligación de pagar los instalamentos vencidos durante el tiempo en que la persona se encuentra secuestrada no es exigible. Por lo tanto, la persona no se encuentra en mora. Desde una perspectiva constitucional, al exigir tales obligaciones de una persona secuestrada se están desconociendo las limitaciones a su libertad. En tales casos la persona se encuentra ante la imposibilidad de decidir libremente si cumple o no con sus obligaciones, y no se le está permitiendo asumir responsablemente las consecuencias de sus actos (...)

Por todo lo anterior, dadas las especiales condiciones del riesgo que supone exigir la deuda a una persona liberada durante su fase de readaptación, el pago de las cuotas tampoco resulta exigible durante el año siguiente a su liberación. En esa medida, no le son exigibles intereses moratorios durante este periodo, pues el carácter sancionatorio que les es inherente no es compatible con la ausencia de culpa de quien materialmente no puede cumplir su obligación, o hacerlo le resulta extremadamente gravoso¹²⁵.

Disponer una regulación para evitar la especulación con las viviendas de interés social¹²⁶.

La corte Constitucional, en la sentencia T-275 de 2008, ordenó al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial que “promueva una nueva regulación especial que asegure a las familias de escasos recursos la estabilidad en el acceso a una vivienda digna, en los casos en que ha existido una ocupación de inmuebles de interés social, por medio de contratos celebrados con adjudicatarios que no destinan dichos inmuebles para residir en ellos”. En efecto, en tal oportunidad la corte se ocupó de un caso en el que el propietario de un inmueble de interés social no destinó éste para

de tan extrema gravedad que aún un problema tan significativo como la ejecución desatada, se mostraba secundario. Ello explica la completa pasividad en el proceso ejecutivo promovido en su contra. No fue, entonces, como lo afirma la apoderada del demandante, la negligencia de los ejecutados lo que explica que no hayan aprovechado las oportunidades procesales para la defensa de sus intereses. Hacer esta afirmación es desconocer, de manera infundada y contraria a los hechos, lo verdaderamente acaecido”.

¹²⁵Corte Constitucional. Sentencia T-520 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹²⁶Para Gerardo Pisarello, una de las obligaciones estatales más importantes en materia de protección del DVDA es “la adopción de medidas que graven fiscalmente la adquisición de segundas viviendas, de manera que éstas no se conviertan en un simple medio de ahorro y de restricción de la oferta”. Gerardo Pisarello. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Icaria. Barcelona. 2003. Pág. 127.

su habitación, sino que una vez le fue entregado lo cedió en arrendamiento (verbal) a una persona de bajos recursos, contra quien años más tarde promovió un proceso de restitución de inmueble arrendado que terminó con el desalojo de la arrendataria y sus hijos menores¹²⁷. Ante esta situación, la corte concede la acción de tutela presentada por la arrendataria para la protección de su derecho a la vivienda y, con el fin de prevenir que se repitan situaciones similares¹²⁸, ordena al Viceministerio que promueva una regulación en la materia en orden a evitar que ese tipo de destinación de bienes adquiridos (en parte con recursos del Estado) afecte a personas de bajos ingresos que las habitan en calidad de arrendatarios. Entre otras cosas, la corte advierte cómo la falta de regulación en este tema pone en peligro derechos fundamentales de las personas de bajos ingresos, al tiempo que estimula la especulación en el mercado de vivienda mediante la adquisición de bienes inmuebles que por principio están orientados a asegurar una vivienda a quienes más la necesitan:

La ausencia de regulación de las situaciones en las cuales el adjudicatario de un inmueble destinado a programas de vivienda de interés social no reside en él, porque afirma que lo ha arrendado, ha generado en este caso la situación fáctica de la ocupación de dicho inmueble por una familia de escasos recursos que posteriormente resultó afectada por los efectos concretos de una orden judicial de desalojo. En efecto se trata de una madre cabeza de familia y de sus hijos -tres de los cuales son menores de edad- quienes debieron desocupar la vivienda donde vivían a pesar del contrato celebrado entre la tutelante y el adjudicatario. La familia tuvo que dividirse y mutar varias veces de domicilio. Así consta en la diligencia de inspección judicial practicada por el juzgado Segundo Promiscuo Municipal del Carmen de Bolívar como parte de las pruebas decretadas por esta Corporación (...)

La finalidad perseguida por el legislador en la Ley 3 de 1991 es garantizar que las personas pobres tengan acceso a un subsidio destinado exclusivamente a

127 El propietario desconoce de esta manera lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 3 de 1991: "el Subsidio Familiar de Vivienda será restituible al Estado cuando el beneficiario transfiera el dominio de la solución de vivienda o deje de residir en ella antes de haber transcurrido cinco años desde la fecha de su asignación, sin mediar permiso específico fundado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento".

128 "En el presente caso proceden medidas de protección de carácter objetivo dentro del proceso instaurado mediante acción de tutela, con la finalidad de prevenir la violación sucesiva de derechos fundamentales en circunstancias análogas. Para estos efectos, cabe recordar que el juez de tutela no solo puede corregir la violación del derecho fundamental en la situación concreta de la persona, sino también puede extender los alcances de la decisión más allá del caso concreto con el fin de prevenir que se repitan situaciones similares en las cuales se amenace o se vulneren los derechos fundamentales". Corte Constitucional. Sentencia T-275 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

una vivienda. Existe, sin embargo, un desconocimiento de la protección mínima que el estado debería asegurar a las personas menos favorecidas, por cuanto los inmuebles adquiridos con los correspondientes subsidios (que fueron previstos con la finalidad de ayudar a quienes carecen de una vivienda), no están siendo destinados a satisfacer necesidades de vivienda de los beneficiarios del subsidio. Las viviendas adjudicadas pueden a ser empleadas con fines lucrativos mediante contratos verbales que aseguran al adjudicatario una rentabilidad mensual y ponen en riesgo el derecho de las personas de escasos recursos de permanecer en dicha vivienda sin perturbación alguna, cuando el adjudicatario decide arrendársela a otras personas o venderlo¹²⁹.

Obligaciones de cumplimiento en materia de DVDA¹³⁰

Si bien los deberes de cumplimiento, constituyen las más positivas de las obligaciones que componen el derecho a la vivienda digna y adecuada, no imponen al Estado la provisión de vivienda a todas las personas, sino que comportan muy variados compromisos, que directa o indirectamente pueden incidir sobre las condiciones de vivienda en la población.

Es el caso de la obligación del estado de *facilitar* el acceso al derecho a la vivienda, a través de medidas como por ejemplo “reformas tributarias progresivas, oferta pública de viviendas subvencionadas o promoción y apoyo financiero de planes para facilitar el acceso a una vivienda económicamente asequible”¹³¹.

129 Corte Constitucional. Sentencia T-275 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

130 Sobre el sentido de las obligaciones de cumplimiento en la propuesta de tipología de Eide, Magdalena Sepúlveda señala: “fulfil the rights of everyone who could otherwise not enjoy their economic, social and cultural rights. ‘This level of obligation is important in an emergency when conditions for survival are temporarily disrupted (severe draught or flood, armed conflict, or the collapse of economic activities within a particular region of the country)”. Como lo anota Sepúlveda, tras incluir una cuarta categoría de obligaciones (obligación de facilitar), Eide ha vuelto a usar sólo los tres tipos que originalmente propuso (respeto, protección y cumplimiento) coincidiendo así con la doctrina del CDESC. Posteriormente Eide ha incorporado una novedad en esta clasificación, al incluir dos sub-categorías dentro de las obligaciones de cumplimiento, que se dividirían en obligaciones de *facilitar* y obligaciones de *proporcionar*: “Finally, it is worth mentioning that in a more recent publication, Eide employs the ‘tripartite typology’ as it had been used by the Committee in General Comment No. 12. This typology contains three levels: ‘obligation to respect’, ‘to protect’ and ‘to fulfil’. The tertiary level (obligation to fulfil) entails two sub-categories, the ‘obligation to facilitate’ and the ‘obligation to provide’”. Magdalena Sepúlveda. *The nature of the obligations under the international covenant on economic, social and cultural rights*. Oxford. Intersentia. 2003.

131 Gerardo Pisarello. *El derecho a una vivienda adecuada: Notas para su exigibilidad*. En *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. Victor Abramovich, María Jose Añón y Christian Courtis (Comp.). México D.F. Doctrina Jurídica Contemporánea. 2003. Pág. 191.

De otro lado, en el marco de las obligaciones de cumplimiento, le compete igualmente al Estado, el deber de *proporcionar* el acceso al derecho a la vivienda digna y adecuada, a través de medidas como la construcción de viviendas para grupos vulnerables, la concesión de ayudas o subsidios para la compra o alquiler de viviendas, y la creación de albergues públicos adecuados para personas que no cuenten con un lugar de habitación o sean víctimas de situaciones calamitosas.

En el caso colombiano, la Corte Constitucional ha advertido a lo largo de su jurisprudencia una serie de deberes de cumplimiento a cargo del Estado, que se traducen en el deber de intervenir a través de normas legales y políticas públicas, con el fin de garantizar de forma progresiva el disfrute del DVDA para el conjunto de la población:

- Diseñar una estrategia nacional de vivienda.
- Reconocer jurídicamente las diferentes modalidades de tenencia de una vivienda en el diseño de sistemas de financiación y de entrega de subsidios
- Garantizar el acceso a condiciones sanitarias básicas.
- Establecer sistemas adecuados de financiación de vivienda a largo plazo.
- Facilitar el acceso y la conservación de una vivienda para sujetos de especial protección constitucional¹³².

Diseñar una estrategia nacional de vivienda

Conforme a lo manifestado por el CDESC en la Observación General No. 4, los estados signatarios del Pacto tienen una obligación de diseñar, implementar y eva-

132 Uno de los deberes de satisfacción más importantes en materia de DVDA es desarrollar planes de vivienda de interés social y subsidios de vivienda familiar, destinados a las personas de más bajos ingresos. Sin embargo, no se hace alusión acá a esta obligación, pues los fallos de esta Corporación al respecto, no van más allá de declarar constitucionales las normas que la regulan o a hacer efectivas las disposiciones legales en la materia. Se trata de obligaciones que no tienen origen en subreglas jurisprudenciales de la Corte Constitucional, entre otras cosas, porque las normas constitucionales y legales al respecto son suficientemente claras. Sobre el desarrollo de la legislación en materia de vivienda de interés social ver la sentencia C-251 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y acerca del subsidio familiar de vivienda pueden verse las sentencias T-831 de 2004. (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-040 de 2007 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-646 de 2007 (Manuel José Cepeda Espinosa) y T-079 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). Sobre la política pública de asignación de subsidios ver DNP. Documento CONPES 3403. *Importancia estratégica del programa de subsidio familiar de vivienda*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. DNP. 12 de diciembre de 2005.

luar de forma permanente una política pública integral en materia de vivienda¹³³. En un sentido semejante se ha pronunciado la Corte Constitucional colombiana, al interpretar el contenido del artículo 51 de la Carta Política, reconociendo algunos deberes precisos de cumplimiento progresivo en cuanto a la realización del derecho a la vivienda, pero advirtiendo en general, la obligación estatal de diseñar una política pública en materia de vivienda:

En ella [la norma constitucional del artículo 51] se establecen obligaciones que claramente aluden a aspectos de desarrollo progresivo del derecho: fijar condiciones para hacer realidad el derecho; promoción de planes para atender a la población más pobre; diseño de sistemas de financiación adecuados; promoción de ciertas formas de ejecución de los planes de vivienda. En suma, puede sostenerse que la Constitución fija las bases para una política de vivienda que, naturalmente, deben conducir a que todos los colombianos puedan disfrutar del derecho en cuestión¹³⁴

De esta forma, coincide la opinión del CDESC, con la jurisprudencia de la corte Constitucional, en cuanto a señalar como una obligación estatal la de discutir, diseñar, implementar y evaluar una política pública integral de vivienda, entendida como un conjunto de medidas, acciones y procedimientos encaminados a solucionar las necesidades habitacionales de la población en su conjunto¹³⁵.

133 "Si bien los medios más apropiados para lograr la plena realización del derecho a la vivienda adecuada variarán inevitablemente de un Estado Parte a otro, el Pacto claramente requiere que cada Estado Parte tome todas las medidas que sean necesarias con ese fin. Esto requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda que, como lo afirma la Estrategia Mundial de Vivienda en su párrafo 32, "define los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda, determina los recursos disponibles para lograr dichos objetivos y busca la forma más efectiva de utilizar dichos recursos, en función del costo, además de lo cual establece las responsabilidades y el calendario para la ejecución de las medidas necesarias". Por razones de pertinencia y eficacia, así como para asegurar el respeto de los demás derechos humanos, tal estrategia deberá reflejar una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes. Además, deben adoptarse medidas para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del artículo 11 del Pacto". ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 4. El derecho a una vivienda adecuada*. Doc. E/1991/23. 1991. Párr. 12.

134 Corte Constitucional. Sentencia T-958 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

135 "La política pública, en este momento histórico, la podemos entender como el conjunto de sucesivas decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas, que pretenden la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables". Alejo Vargas Velázquez. *Políticas públicas, gobernanza y globalización*. En *Fundamentos de políticas públicas*. Bogotá D.C. Universidad Nacional de Colombia. 2007. Pág. 11.

Reconocer jurídicamente las diferentes modalidades de tenencia de una vivienda en el diseño de sistemas de financiación y de entrega de subsidios

Como se desprende de la definición del CDESC la seguridad jurídica de la tenencia como elemento del DVDA¹³⁶ exige cuestionar la propiedad como “única” forma de acceder a una vivienda y de permanecer en ella. En efecto, la seguridad jurídica de la tenencia implica que se acepte desde las propias instituciones del estado y desde la legislación, una amplia gama de alternativas para acceder a un lugar de habitación y que a todas ellas les sea ofrecida protección por parte de las autoridades.

La Corte Constitucional ha reconocido esta situación en varios de sus pronunciamientos¹³⁷. Así se pronunció la corte en relación con las modalidades financieras para acceder a una vivienda, al estudiar la exequibilidad de las normas que autorizan el denominado *leasing habitacional*, modalidad de financiación que *prima facie* no concede la propiedad de la vivienda al ocupante arrendatario:

Habida consideración de que el derecho a la vivienda digna no comporta exclusivamente el derecho a la propiedad sobre la vivienda propia, resulta claro que diversos sistemas normativos se relacionan de alguna manera con el goce de este derecho. Las modalidades contractuales de arrendamiento y de compra y venta de inmuebles con destino a la vivienda –sea urbana o rural–, así como los instru-

136 El primero de los elementos componentes del DVDA es la seguridad jurídica de la tenencia, que ha sido definida por el CDESC de la siguiente manera: “*Seguridad jurídica de la tenencia*. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados”. ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 4. El derecho a la vivienda adecuada*. E/1992/23. 1991. Párr.8.

137 “Finalmente, la seguridad jurídica de la tenencia apunta a que las distintas formas de tenencia de la vivienda –propiedad individual, propiedad colectiva, arriendo, leasing, usufructo, etc- estén protegidas jurídicamente, principalmente contra desahucio, hostigamiento, etc. Lo anterior equivale a “seguridad jurídica de la tenencia”, como lo ha analizado el Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales en el literal a) del parágrafo 8 de la Observación General 4”. Corte Constitucional. Sentencia C–936 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. En un sentido semejante, en la sentencia T–958 de 2001 la Corte manifestó: “El derecho a la vivienda digna, debe observarse, no se reduce a un derecho a ser propietario de la vivienda en la que se habita. Ello constituye una de las opciones, claramente vinculado a los planes de financiación a largo plazo. Por el contrario, la vivienda digna se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida”. Corte Constitucional. Sentencia T–958 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

*mentos jurídicos para financiar su adquisición o goce, están sujetas a disposiciones dirigidas, principalmente (y hoy por hoy) al sector privado*¹³⁸

Así mismo, en relación con la asignación de subsidios, la corte ha admitido las diversas alternativas de tenencia de una vivienda. En este sentido, la corte se pronunció en la sentencia T-079 de 2008, ante un caso de desalojo adelantado por las propias autoridades municipales, en el cual la accionante detentaba el inmueble como poseedora, pues la titularidad se encontraba en cabeza de su madre ya fallecida. En este asunto, tras la demolición de su vivienda por encontrarse en una zona de alto riesgo, la administración municipal exigía a la tutelante que acreditara la propiedad del inmueble destruido, para acceder a un subsidio de reubicación. Sometido el asunto a consideración de la Corte, ésta ordenó a las autoridades municipales la entrega inmediata del subsidio y la inclusión en un proyecto de vivienda que se estuviera desarrollando, con el fin de garantizar el DVDA, sin importar la condición de poseedora que la accionante tenía en relación con el inmueble demolido¹³⁹.

Garantizar acceso a condiciones sanitarias básicas

En la Observación General No. 14, relacionada con el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el CDESC estableció como una de las obligaciones de los estados partes, directamente relacionada con el DVDA, asegurar el acceso a condiciones sanitarias básicas y a agua limpia potable¹⁴⁰. Al respecto, la Corte Constitucional colombiana ha destacado la importancia, en términos de salubridad

138 Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

139 “[...] esta Corporación ha considerado que el derecho a la vivienda digna, no implica el derecho a ser propietario de la vivienda en la que se habita. Así, en Sentencia T-958/01, siendo el Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett, se manifestó que “*Por el contrario, la vivienda digna se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida.*” Por consiguiente, este derecho sería susceptible de protección constitucional, para evitar que quien ya posee una vivienda fuese injustamente privado de la misma, o del mismo modo, limitado en su disfrute (...). La tutelante es una persona de la tercera edad (más de 62 años), madre cabeza de familia, analfabeta, de escasos recursos económicos, sin ingreso fijo, sin la expectativa de ser beneficiaria de una pensión y que durante su actividad laboral trabajó como empleada del servicio doméstico. Su grupo familiar está conformado por un hijo de 47 años de edad con discapacidad por retraso mental, una hija de 36 años que se encuentra sin trabajo y un nieto menor de edad para la fecha de interposición de la tutela, que dependen exclusivamente de la actora. Estas particularidades personales y familiares, le permiten a esta Sala encuadrar a la actora en una situación de especial protección por parte del Estado. Se advierte así mismo, que el inmueble demolido por el municipio, era de propiedad de su madre, ya fallecida, vivienda que además habitaba la actora en calidad de poseedora hasta el momento de su destrucción y que posterior a ese hecho, se encuentra albergada en casa de una sobrina”. Corte Constitucional. Sentencia T-079 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

140 “En la Observación general N° 3, el Comité confirma que los Estados Partes tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto, incluida la atención primaria

pública y de disfrute del derecho a la vivienda, de la disponibilidad del servicio de alcantarillado y de la adecuada prestación de los servicios públicos, en la sentencias T-406 de 1992, T-207 de 1995 y T-514 de 2007, entre otras.

En la primera de ellas, la corte resolvió una tutela presentada en contra de las una empresa de servicios públicos, que decidió inaugurar un alcantarillado, pero sin haber concluido las obras, causando “el desbordamiento de aguas negras por los registros, ocasionando olores nauseabundos y contaminantes de la atmósfera de los residentes tanto del barrio en mención como del Campestre, ubicado a pocos metros de aquél”¹⁴¹. La corte concede el amparo solicitado luego de advertir que el “derecho al servicio de alcantarillado” puede ser protegido a través de la acción de tutela, cuando los problemas en su prestación afecta derechos y principios constitucionales fundamentales, aún más si se trata de personas de escasos recursos económicos y de las zonas más deprimidas de la ciudad¹⁴².

Posteriormente, en la sentencia T-207 de 1995, la Corte Constitucional se refirió al “derecho prestacional a disfrutar un sistema de desagüe de aguas negras” y “derecho al servicio de alcantarillado”, así como al impacto que tiene sobre la salud de los habitantes de una vivienda la deficiente prestación del servicio de acueducto. En esta oportunidad la corte revisó una tutela interpuesta por dos ciudadanos que se quejaban de la escasa actuación de las autoridades municipales concernidas frente a la siguiente situación: “Desde hace ocho meses, en el mencionado lugar se han venido presentando taponamientos de las tuberías que conducen las aguas negras, dada la

básica de la salud. Considerada conjuntamente con instrumentos más recientes, como el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, la Declaración de Alma-Ata ofrece una orientación inequívoca en cuanto a las obligaciones básicas dimanantes del artículo 12. Por consiguiente, el Comité considera que entre esas obligaciones básicas figuran, como mínimo, las siguientes: (...) c) Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable”. ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 14. *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. Doc. E/C.12/2000/4. 2000. Párr. 43.

141 Corte Constitucional. Sentencia T-406 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

142 “En consecuencia, el derecho al servicio de alcantarillado, en aquellas circunstancias en las cuales afecte de manera evidente derechos y principios constitucionales fundamentales, como son los consagrados en los artículos 1 (dignidad humana), 11 (vida) y 13 (derechos de los disminuidos), debe ser considerado como derecho susceptible de ser protegido por la acción de tutela. Siendo ello así y teniendo en cuenta, de un lado, las consideraciones de los expertos doctores Yepes Parra y John Flórez, y del otro, el hecho de que se trate de una situación de carencia claramente comprobada en el barrio de Vista Hermosa en Cartagena, con previsibles consecuencias nefastas para los habitantes del barrio. Esta Sala de Revisión considera que se trata de una clara violación a un derecho fundamental. El alcantarillado inconcluso ha ocasionado el desbordamiento de las aguas negras sobre las calles del barrio. Es importante, además, que se trata de un barrio de clase baja, (estrato 2 según información obtenida en planeación municipal de Cartagena) y que por lo tanto los recursos económicos para afrontar el problema son presumiblemente insuficientes lo que lleva a pensar que las condiciones de higiene y salubridad deben ser precarias”. Corte Constitucional. Sentencia T-406 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

falta de limpieza y adecuado mantenimiento de las mismas. Lo anterior ha causado el estancamiento de las aguas negras en el sector de la calle 104 con carrera 17 y el rebosamiento de baños en las viviendas aledañas, entre las cuales se encuentran las pertenecientes a los actores”. Ante esta situación, los actores reclaman del juez de tutela la protección de sus derechos a la integridad física, la libre circulación, al trabajo, a la salud, a un ambiente sano y a una vivienda digna. En este caso, la Corte Constitucional confirma la sentencia de segunda instancia, dando cuenta de la justiciabilidad, a través de la acción de tutela, del derecho a contar con servicio de alcantarillado¹⁴³.

Por último, en la sentencia T-514 de 2007 la corte revisa una acción de tutela de una mujer de la tercera edad que solicitaba el amparo de su derecho a una vivienda digna, ante los problemas que la “humedad, malos olores y proliferación de insectos” habían ocasionado en su lugar de habitación. Como fundamento de la acción de tutela, la accionante señalaba: “estos problemas se han venido presentando debido a la falta de desagües, canalización de aguas, falta de alcantarillado y la mala situación de las vías de acceso al barrio”. Ante la presentación de la acción de tutela, la administración municipal respondió que “la condición de deterioro y humedad en la casa de la demandante no debe ser resuelta por la alcaldía, pues esos problemas se presentaron por la indebida impermeabilización al momento de la construcción de las respectivas viviendas, lo que hace que, entonces, la carga deba asumirla cada propietario”. En este caso, la Corte Constitucional concede el amparo a los derechos de la actora, en particular los derechos a un ambiente sano y a la salud en conexidad con la integridad física y la vida digna¹⁴⁴.

Establecer sistemas adecuados de financiación de vivienda a largo plazo

Conforme al texto del artículo 51 constitucional, el estado colombiano se encuentra en la obligación de establecer sistemas “adecuados” de financiación de vivienda. Con esta expresión, el constituyente de 1991 quiso que fuera asegurada la accesibilidad económica a la vivienda de todos los segmentos sociales, mediante estrategias de financiamiento que permitan que la propiedad de la vivienda no sólo esté al alcance de todos los ciudadanos, sino que además sea sostenible.

143 En esta oportunidad la Corte Constitucional toma como fundamento normativo de su decisión algunos estándares internacionales “Sobre la amenaza inmediata a la vida por parte de las aguas negras, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro, estableció que debería concederse la debida prioridad al tratamiento y la eliminación de las excretas dada la amenaza que supone para la vida humana”. Corte Constitucional. Sentencia T-207 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido, puede verse además la sentencia T-578 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

144 Corte Constitucional. Sentencia T-514 de 2007. M.P. Jaime Araújo Rentería.

En varios de sus pronunciamientos la Corte Constitucional colombiana ha desarrollado el sentido del artículo 51 de la Carta Política, en cuanto a la obligación estatal de establecer sistemas adecuados de financiación de vivienda a largo plazo. Así en la sentencia C-252 de 1998 la Corte Constitucional señala con relación a este deber estatal:

(...) conforme a la Carta Política no puede la adquisición y la conservación de la vivienda de las familias colombianas ser considerada como un asunto ajeno a las preocupaciones del Estado, sino que, al contrario de lo que sucedía bajo la concepción individualista ya superada, las autoridades tienen por ministerio de la Constitución un mandato de carácter específico para atender de manera favorable a la necesidad de adquisición de vivienda, y facilitar su pago a largo plazo en condiciones adecuadas al fin que se persigue, aún con el establecimiento de planes específicos para los sectores menos pudientes de la población, asunto éste último que la propia Carta define como de “interés social”¹⁴⁵

No obstante, de todos los pronunciamientos de la Corte Constitucional en la materia conviene recordar los que dieron lugar a la eliminación del sistema de financiación de vivienda en UPAC y al surgimiento del nuevo sistema en UVR, proferidos entre 1999 y 2000, por la trascendencia que tuvieron. A continuación, se hace un breve análisis de las sentencias C-383, C-700 y C-747 de 1999, así como de la C-955 de 2000, en virtud de las cuales es posible identificar obligaciones estatales precisas, en la perspectiva de garantizar la existencia de sistemas adecuados de financiación de vivienda, con los que se respete el orden constitucional y los derechos de los deudores hipotecarios.

145 Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 1998. M.P. Carmenza Isaza de Gómez.

Establecer sistemas de financiación de vivienda individual a largo plazo en los que el valor de la unidad de medida no se determine con exclusiva alusión al movimiento de las tasas de interés en el mercado

Mediante la sentencia C-383 de 1999, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la norma legal¹⁴⁶ que disponía la vinculación del valor en pesos de la UPAC¹⁴⁷ a los movimientos de las tasas de interés en el mercado. En efecto, con la sentencia C-383 de 1999 la Corte Constitucional declaró inexecutable el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, por considerar que se trataba de una disposición que establecía un sistema inadecuado para la financiación de vivienda, en violación a lo previsto en el artículo 51 constitucional¹⁴⁸.

146 Fue demandada la inconstitucionalidad del literal f) del artículo 16 de la ley 31 de 1992 que contemplaba como una de las atribuciones de la Junta Directiva del Banco de la República: "Fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, procurando que está también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía." (se subraya lo demandado). El ataque contra la norma transcrita se presenta por la presunta violación de los artículos 2°, 51° y 373° de la Carta Política, con los siguientes argumentos: (1) la norma demandada impide la realización de un orden justo pues se desborda cualquier criterio de equidad; (2) plantea un sistema inadecuado de financiación de vivienda a largo plazo que no hace posible el propósito constitucional de que los ciudadanos vean realizado su derecho a una "vivienda digna"; y, (3) por que no cumple el mandato que la Constitución le impone al Estado a través del Banco de la República, de velar por el "mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda" (Art. 373 C.P.).

147 La *Unidad de Poder Adquisitivo Constante* (UPAC) nació con la redacción del artículo 1o. del Decreto 129 de 1972, con base en la cual el valor de los ahorros y de los préstamos destinados a la construcción o adquisición de vivienda deberían reajustarse periódicamente de acuerdo con las fluctuaciones del poder adquisitivo de la moneda en el mercado interno, para efectos de conservar el valor constante de los mismos, tal como lo prevé el artículo 3 del Decreto 677 de 1972. Del texto de tal norma se concluye que la UPAC era una *unidad de cuenta*, pues con base en ella se debían llevar todos los estimativos y registros del sistema y una *unidad de medida*, porque servía para determinar por su equivalencia con las variaciones de precios en el mercado interno el monto de las obligaciones en dinero que contraían las otrora Corporaciones de Ahorro y Vivienda con los ahorradores y de las que contraían con dichas entidades los beneficiarios de créditos de vivienda.

148 Una semana antes de la Sentencia C-383 de 1999, mediante sentencia de mayo 21 de 1999, el Consejo de Estado declaró la nulidad de la Resolución 18 de 1995 expedida por la Junta Directiva del Banco de la República bajo el amparo y en desarrollo de lo previsto en el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992. En esta providencia el Consejo de Estado declaró nulo el artículo 1° de la Resolución 18 de 1995 expedida por el Banco de la República, la cual contemplaba que "El Banco de la República calculará mensualmente para cada uno de los días del mes siguiente e informará con idéntica periodicidad a las corporaciones de ahorro y vivienda, el valor en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC- equivalente al setenta y cuatro por ciento (74%) del promedio móvil de la tasa DTF efectiva de que tratan las Resoluciones 42 de 1998 de la Junta Monetaria y Externa No 17 de 1993 de la Junta Directiva de las cuatro (4) semanas anteriores a la fecha de cálculo". De esta manera el Consejo de Estado saca del ordenamiento jurídico colombiano la Resolución 18 de 1995 expedida por la Junta Directiva del Banco de la República en ejercicio de la atribución que le había conferido el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992 para diseñar la metodología que permitiera determinar el valor en pesos de la UPAC procurando que ella reflejara el movimiento de las tasas de interés en el mercado.

En esta sentencia, la Corte Constitucional consideró que la norma demandada imponía un criterio preciso para la determinación de la fórmula con la cual habría de calcularse el valor en pesos de la UPAC. Según la Corte, con tal norma el legislador invadió la órbita de las funciones de la Junta Directiva del Banco de la República, órgano que es constitucionalmente autónomo en su misión de velar por conservar el poder adquisitivo de la moneda y en la de fijar los valores en moneda legal de la UPAC, “para lo cual no resulta siempre que ha de atarse esa determinación a la variación de las tasas de interés”. Para la Corte, la disposición demandada “implica que la corrección monetaria se realice incluyendo en ella la variación de las tasas de interés en el mercado financiero, lo cual conduce a que se introduzca para el efecto un nuevo factor, el del rendimiento del dinero, es decir los réditos que éste produce, que resulta ajeno a la actualización del valor adquisitivo de la moneda, pues, como se sabe son cosas distintas el dinero y el precio que se paga por su utilización, el cual se determina por las tasas de interés”¹⁴⁹.

Establecer un sistema de financiación de vivienda a través de una ley marco

En la sentencia C-700 de 1999 la Corte Constitucional declaró inexecutable en su totalidad los artículos 18, 19, 20, 21, 22, 23, 134, 135, 136, 137, 138, 139 y 140 del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), que servían de sustento al sistema de financiación de vivienda en UPAC, por tratarse de disposiciones que debían ser dictadas por el Congreso de la República a través de una ley marco¹⁵⁰ y no por el gobierno nacional:

Cuando las pautas, directrices, criterios y objetivos que debe fijar el Congreso en cuanto a la regulación de las actividades de captación, intermediación, inversión y aprovechamiento de recursos provenientes del público, se refieren a la financiación de vivienda a largo plazo, no pueden ser las aplicables a todo el sistema financiero, bursátil y asegurador, que hoy por hoy están contempladas principalmente en la Ley 35 de 1993, sino que deben tener por objeto especial y directo el que dicha norma constitucional prevé, es decir, la fijación de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho que todos los colombianos tienen a una vivienda digna, y la promoción de planes de vivienda de interés social, “sistemas

149 Corte Constitucional. Sentencia C-383 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

150 Acerca del contenido de las leyes marco la Corte Constitucional ha precisado: “Insiste la Corte en que mediante las leyes denominadas “marco” el Congreso debe limitarse a expedir las normas generales, objetivos y criterios a los que habrá de sujetarse el Gobierno para regular, de manera concreta, mediante decretos, las materias previstas en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución”. Corte Constitucional. Sentencia C-955 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

adecuados de financiación a largo plazo” y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda¹⁵¹.

Establecer sistemas de financiación de vivienda a largo plazo en los que esté prohibida la capitalización de intereses

En la sentencia C-747 de 1999, la Corte Constitucional se pronunció acerca de la constitucionalidad de los numerales 1° y 3° del artículo 121 del Decreto 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero¹⁵², con ocasión de los cuales estaba permitida la capitalización de intereses en créditos destinados a la financiación de vivienda a largo plazo:

En torno a la constitucionalidad o inconstitucionalidad material de los apartes acusados del artículo 121 del Decreto Ley 663 de 1993, se encuentra por la corte que la “capitalización de intereses” en créditos concedidos a mediano o largo plazo, per se, no resulta violatoria de la Constitución, por lo que no puede declararse su inexequibilidad de manera general y definitiva para cualquier clase de crédito de esa especie. Sin embargo, cuando se trate de créditos para la adquisición de vivienda, es evidente que la “capitalización de intereses”, sí resulta violatoria del artículo 51 de la Constitución”.

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del numeral tercero del artículo 121 del Decreto Ley 663 de 1993 y de la expresión “que contemplen la capitalización de intereses” del numeral 1°, ésta última declarada inconstitucional en cuanto se refiera a créditos de vivienda a largo plazo, sin que pueda hacerse extensivo lo manifestado por la corte a otro tipo de obligaciones crediticias.

Controlar y establecer límites a las tasas de interés de los créditos de vivienda

En la sentencia C-955 de 2000, al estudiar la exequibilidad de la ley 546 de 1999 (por medio de la cual se crea un nuevo sistema de financiación de vivienda a largo plazo con base en la UVR), la Corte Constitucional trazó los criterios que deben se-

151 Corte Constitucional. Sentencia C-700 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

152 Esta norma del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero disponía: “Artículo 121: Sistemas de pago e intereses. 1. Capitalización de intereses en operaciones de largo plazo. En operaciones de largo plazo los establecimientos de crédito podrán utilizar sistemas de pago que contemplen la capitalización de intereses, de conformidad con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional. (...) 3. Límites a los intereses. De conformidad con el artículo 64 de la ley 45 de 1990 y para los efectos del artículo 884 del Código de Comercio, en las obligaciones pactadas en unidades de poder adquisitivo constante (UPAC) o respecto de las cuales se estipule cualquier otra cláusula de reajuste, la corrección monetaria o el correspondiente reajuste computará como interés” (Subraya del aparte demandado).

guir las entidades crediticias al momento de liquidar los intereses remuneratorios en créditos de este tipo. Considera la corte que aunque es constitucional y lícito que el acreedor obtenga un rendimiento, sí es abiertamente opuesto a la Carta Política que esa tasa de interés no tenga límite alguno, ni unos criterios claros para su determinación. Advierte la corte que, como resultó aprobada la Ley 546 de 1999, las entidades financieras tendrían la posibilidad de determinar la tasa de interés:

Las tasas de interés aplicables a los créditos de vivienda deben ser intervenidas por el Estado; no pueden ser pactadas por los contratantes en un plano de absoluta autonomía por cuanto su determinación según las fluctuaciones del mercado hace posible que las instituciones financieras, prevalidas de su posición dominante, impongan a sus deudores tasas y márgenes de intermediación excesivamente altos, haciendo nugatorios sus derechos constitucionales a la vivienda y al crédito, y que se produzca un traslado patrimonial a favor de tales entidades que implique la ruptura del equilibrio que debe existir en esas relaciones contractuales, y por el cual deben velar las autoridades competentes.

Es un hecho públicamente conocido que los deudores de las entidades crediticias no pactan en realidad con ellas las tasas de interés, ni las discuten, y que, por el contrario, en una posición de absoluta indefensión, los intereses les son impuestos, de modo que deben optar, sin remedio, entre aceptarlos y no tomar el préstamo, ya que suscriben contratos por adhesión¹⁵³.

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional señaló en la sentencia C-955 de 2000 que la determinación de las tasas de interés en los créditos de financiación de vivienda a largo plazo, debe seguir los siguientes criterios:

- El Estado debe intervenir en la fijación de las tasas de interés, lo cual realizará a través de la Junta Directiva del Banco de la República, órgano que será el encargado de fijar los límites máximos a las tasas de interés en esta clase de créditos.
- Esta tasa de interés será siempre inferior a la menor de todas las tasas reales que se están cobrando en el sistema financiero, según certificación de la Superintendencia Bancaria, sin consultar factores distintos de los puntos de dichas tasas.
- Así mismo la Corte Constitucional ha considerado que no podrán incluirse en el monto de las tasas de interés, para los créditos de financiación de vivienda individual a largo plazo, los puntos porcentuales correspondientes a la inflación.

153 Corte Constitucional. Sentencia C-955 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

- De acuerdo a lo establecido en la ley 546 de 1999, esta clase de operaciones de crédito se otorgarán con una tasa fija de interés durante todo el plazo del préstamo.

Facilitar el acceso y la conservación de una vivienda para sujetos de especial protección constitucional

Conforme al texto de la Observación General No. 4 del Comité de DESC de Naciones Unidas, tanto el principio de *gastos soportables* como el de *asequibilidad*, suponen el desarrollo de medidas con miras a asegurar que “quienes no pueden costearse una vivienda” tengan acceso a ella, en particular, sugiere el CDESC, mediante la creación de subsidios de vivienda. Así en el párrafo 8 de la Observación General No.4 (literales c y e) el CDESC, señala como deberes estatales (1) Conceder a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para acceder a una vivienda; (2) Asegurar que las disposiciones y la política en materia de vivienda tenga plenamente en cuenta las necesidades de vivienda de los grupos desaventajados; y, sugiere que (3) “Los estados parte deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda”. Estos tres deberes, se resumen en la obligación estatal de proveer las herramientas jurídicas y de políticas pública para asegurar que los grupos menos favorecidos accedan de forma segura y sostenible a una vivienda que cumplan con sus necesidades particulares¹⁵⁴.

A pesar de ser éstas obligaciones de *cumplimiento*, conviene advertir que su implementación no tiene un carácter progresivo, pues no se encuentra sometido a consideración alguna relativa al nivel de recursos económicos disponibles, sino que deberá cumplirse de forma inmediata, incluso “en tiempos de limitaciones graves de recursos”. En efecto, los deberes recién mencionados corresponden a la obligación inmediata de adoptar medidas para la satisfacción de niveles mínimos de cada uno de los derechos¹⁵⁵. Esta obligación admite dos lecturas: de un lado, implica el deber estatal de garantizar unas condiciones mínimas para la realización del DVDA (oferta de

154 ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 4. El derecho a una vivienda adecuada*. Doc. E/1991/23. 1991. Párr. 8 c) y e).

155 “10. Sobre la base de la extensa experiencia adquirida por el Comité, así como por el organismo que lo precedió durante un período de más de un decenio, al examinar los informes de los Estados Partes, el Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería

viviendas, disponibilidad de materias primas, acceso no discriminatorio a los planes de vivienda y a su financiación, etc.) como aspectos materiales necesarios para la satisfacción del derecho; y del otro, la obligación de dar atención prioritaria a aquellos sectores o grupos poblacionales que se encuentren en dificultades para asegurarse por sí mismos el disfrute del DVDA. De esta manera, “no sólo existe un mínimo esencial de protección de cada uno de los derechos, sino un sector de la población que representa el mínimo de ciudadanos que debe recibir, aún durante la crisis, la protección del estado en relación a sus derechos económicos y sociales”¹⁵⁶.

A continuación entonces se precisan algunas obligaciones estatales particulares relacionadas con el acceso y la conservación de una vivienda por parte de sujetos de especial protección constitucional, desarrolladas por la Corte Constitucional en su jurisprudencia sobre el DVDA.

Garantizar la reubicación de las personas que vivan en zonas de alto riesgo

En la sentencia T-894 de 2005 la Corte Constitucional se pronunció acerca de la necesidad de asegurar el derecho prevalente de niñas y niños a una vivienda digna y adecuada, ante la amenaza de derrumbe de su lugar de habitación. En efecto, en este caso la Corte Constitucional garantiza el derecho a la vivienda de un grupo familiar compuesto de cinco menores, entre los cuales se encontraba una niña de cinco años de edad que padecía del *síndrome de down*, grupo familiar amenazado por la posibilidad del derrumbe de su lugar de habitación, ubicado en zona declarada de alto riesgo. A pesar de las peticiones de los padres de los menores, que solicitaban a la administración municipal proceder a la reubicación de su vivienda, la alcaldía les exigía cumplir con todos los trámites para acceder a un subsidio para vivienda de interés social. Tras hacer un breve recuento de las normas constitucionales e internacionales que exigen

en gran medida de su razón de ser. Análogamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que disponga”. Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.(...) 12.De manera análoga, el Comité subraya el hecho de que, aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo”. ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 3, *La índole de las obligaciones estatales*. Doc. E/1991/23. 1990.

¹⁵⁶Victor Abramovich y Christian Courtis. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid. Trotta. 2002. Pág. 92.

la protección especial de los derechos de los menores de edad¹⁵⁷, la corte concede el amparo constitucional de los derechos a la vida, de los derechos prevalentes de los niños y del derecho a la vivienda digna, invocados por los actores, ordenando la reubicación de la vivienda:

Por las anteriores consideraciones, en aras de la salvaguarda de los derechos fundamentales que se consideran vulnerados respecto de un grupo familiar conformado entre ellos por 5 menores, una de las cuales se encuentra discapacitada y por tanto sujetos de especial protección constitucional; atendiendo las prerrogativas que las propias normas consagran para las personas cuyas viviendas se encuentran ubicadas en zonas de alto riesgo y el grave peligro al que se encuentran expuestos por el deterioro que presenta su vivienda, esta Corporación encuentra procedente la tutela impetrada, razón por la cual revocará los fallos de instancia y en su lugar ordenará a la Alcaldía de Neiva como ente territorial responsable a nivel local de la política en materia de vivienda y desarrollo urbano, que proceda en forma inmediata a la reubicación de la vivienda de la accionante, en los términos de las normas que le son aplicables¹⁵⁸.

En un caso análogo, la Corte Constitucional desarrolló ampliamente las obligaciones de las autoridades en relación con las personas que se encuentran en viviendas declaradas de alto riesgo no mitigable, advirtiendo que en beneficio de éstas se configura un verdadero derecho subjetivo a ser incluidas en los programas de reasentamiento diseñados por las mismas autoridades territoriales:

En estos términos, se reconoce un verdadero derecho subjetivo a favor de los individuos y familias que cumplan con los mencionados requisitos, consistente en ser cobijados por el programa de reasentamientos en virtud del cual, el bien que habitan será objeto de adquisición por parte del Distrito, las personas serán reubicadas transitoriamente y finalmente se les reconocerá una prestación económica (Valor Único de Reconocimiento) la cual será aplicada a una solución de vivienda dispuesta por la Caja de Vivienda Popular en atención a las necesidades del núcleo familiar, en condiciones que permitan garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna y las restantes prerrogativas iusfundamentales de las que éstos son titulares¹⁵⁹.

157 Al respecto la Corte Constitucional cita el Artículo 44 constitucional, la Declaración de los derechos del niño y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

158 Corte Constitucional. Sentencia T-894 de 2005. M.P. Jaime Araújo Rentería.

159 Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Asegurar la reubicación y el acceso a una solución de vivienda para víctimas de desastres naturales

En la sentencia T-958 de 2001 la Corte Constitucional reconoció a las personas damnificadas por desastres naturales como sujetos de especial protección en cuanto al acceso a una solución de vivienda:

Las personas víctimas de situaciones sociales extremas o de los embates de la naturaleza, constituyen, entre el espectro de personas en situación de debilidad manifiesta, aquellas que los sufren en mayor medida, por razón del desarraigo, destrucción de la base material que sustenta su proyecto de vida, así como por la grave afectación del tejido social al cual pertenecen. De ahí que deban ser destinatarios de excepcionales mecanismos de protección, pues la capacidad real para realizar su proyecto de vida se ha visto sometida a una reducción incompatible con un Estado social de derecho. Ello no quiere decir que sus intereses se impongan sobre los intereses de grupos humanos que igualmente están en condiciones de debilidad, como ocurre con quienes padecen la pobreza estructural, los ancianos desatendidos, los niños, los enfermos o la población privada de la libertad. Sin embargo, estos deben ser los destinatarios de programas y proyectos permanentes, en el sentido de que deben permanecer como tales mientras existan condiciones materiales de desigualdad, en tanto que los primeros, han de ser los beneficiarios de mecanismos de atención de situaciones excepcionales (así la excepcionalidad se torne estructural, como ocurre con los desplazados, pues la miseria humana nunca podrá asumirse como algo admisible en el estado social), por hallarse comprometido su mínimo vital.

Estos criterios han de fungir como guía de interpretación para enfrentar, en materia de vivienda, las necesidades de la población en situaciones de debilidad manifiesta, así como en el reparto de los recursos necesarios para atender la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. De ahí que junto a los programas de vivienda social y los mecanismos (adecuados) de financiación a largo plazo, deben existir planes para atender a quienes están en la situación de extrema debilidad: desplazados y víctimas de desastres naturales¹⁶⁰.

Posteriormente, en la sentencia T-1094 de 2002 la corte analizó con detenimiento los deberes sociales del estado en relación con las víctimas de desastres naturales¹⁶¹.

160 Corte Constitucional. Sentencia T-958 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

161 Sobre las obligaciones estatales en relación con las víctimas de desastres naturales en materia de DVDA ver también las sentencias T-743 de 2006 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), T-1075 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) y T-079 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

En esta oportunidad, la Corte Constitucional revisó la decisión de un juez de tutela que resolvió favorablemente el amparo solicitado por una persona que había sido desalojada de su lugar de habitación (una finca) por la administración municipal, tras los estudios que indicaban que la vivienda se había visto afectada “en un 100%” debido a deslizamientos ocurridos en un lapso de año y medio. La tutelante consideraba vulnerado su derecho a la vivienda porque no tenía ingresos diferentes a los provenientes de la explotación del predio y no contaba con medios para pagar arriendo ni para trasladarse. Ante esta situación, la Corte Constitucional confirma la decisión del juez de instancia, reconociendo el amparo de los derechos fundamentales invocados por la tutelante y señalando:

En el presente caso, acierta la apoderada de la actora al afirmar que existe un deber del estado de proteger la vida de sus poderdantes, víctimas de desastre natural que afecta directa y plenamente su vivienda y sus cultivos, único medio para su subsistencia. Se trata de un deber del estado de rango constitucional, no meramente moral, que a su vez involucra los deberes sociales de los particulares (artículo 2 inciso 2º), si se tiene en cuenta que será con las contribuciones de éstos destinadas a cubrir los gastos e inversiones del estado que se financie el apoyo económico solicitado (artículos 2 inciso 2º y 95 numeral 9º de la Constitución)¹⁶² (...)

El informe de las medidas adoptadas en cumplimiento de lo ordenado por el fallo de tutela, dirigido por el Alcalde Municipal de Barbosa a la Corte, muestra el acierto de la orden judicial dictada en su momento: mediante el desalojo y la reubicación de la peticionaria y de su esposo en una vivienda digna cuyo canon de arrendamiento asumió la administración local, se ha disminuido efectivamente el riesgo de derrumbe en el predio afectado por la falla geológica.

Por otra parte, la administración local informa a la corte que viene adelantando gestiones ante la Gobernación, el Inurbe y las Cajas de Compensación para realizar un megaproyecto de vivienda de interés social, además de contar con un lote denominado “Reubicación del Barrio el Porvernir”, en el que se adelantan obras de urbanismo para reubicar zonas de invasión y a familias que se encuentran en zonas identificadas de alto riesgo (folio 143). Dado que los dictámenes periciales certifican que el predio de la accionante está situado en una zona de alto riesgo, la administración local deberá asegurarse que la actora y su esposo, sean parte de

162 Corte Constitucional. Sentencia T-1094 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*los planes urbanísticos que se vienen adelantando, todo ello de conformidad con la Ley 9ª de 1989, modificada por la Ley 2ª de 1991*¹⁶³.

Balance de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el contenido del DVDA

Los pronunciamientos de la Corte Constitucional que recién se acaban de mencionar brevemente y que con fines heurísticos se articulan en este capítulo en torno a las obligaciones estatales de respetar, proteger y cumplir el DVDA, permiten recrear el contenido del DVDA desarrollado por el tribunal constitucional colombiano.

Al respecto, como lo demuestra este capítulo, con el tiempo la Corte Constitucional ha ido desarrollando una amplia jurisprudencia en materia de derechos habitacionales. En ésta la corte ha reconocido que le competen al Estado deberes de abstención (respeto), convirtiéndose así el DVDA en límite para el comportamiento de las autoridades públicas; deberes de protección, en los que el estado actúa como defensor de esta garantía frente a posibles injerencias de particulares; y también obligaciones de cumplimiento, en las que se espera del estado un papel mucho más activo en la satisfacción del DVDA, a través de medidas para facilitar y proporcionar la realización de este derecho para quienes de otra manera no tendrían posibilidades de disfrutarlo efectivamente. Así, como lo reconoce la Corte Constitucional a partir de la sentencia T-958 de 2001, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política y en el derecho internacional de los derechos humanos, el DVDA comporta obligaciones tanto positivas como negativas. Con este reconocimiento, la corte toma incluso distancia respecto de los que fueran sus primeros pronunciamientos sobre esta garantía, a la que atribuía como corolario únicamente deberes de cumplimiento, en particular, deberes de *proporcionar* a cada uno de los colombianos un lugar para vivir de forma digna. Esta primera concepción jurisprudencial del DVDA, se acompañaba de las limitaciones presupuestales para asegurar una vivienda para todos por parte del Estado, de manera tal que este derecho humano se veía relegado a ser un derecho prestacional, que requería de un desarrollo legislativo previo para su materialización, y que de forma excepcionalísima podría llegar a ser justiciable a través de la acción de tutela. Superada esta noción reduccionista de las obligaciones estatales en relación con el DVDA aumentaron los pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de DVDA, y se amplió paulatinamente el conjunto de materias sobre las cuales la justicia constitucional se consideraba a sí misma competente.

163 Corte Constitucional. Sentencia T-1094 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

De esta manera, la Corte Constitucional con su amplia jurisprudencia sobre el DVDA, permite sortear los obstáculos que tradicionalmente se han pretendido oponer para reconocer los DESC como derechos humanos, así:

(1) Aclarando la conducta debida del DVDA. Como se ha señalado, la Corte Constitucional ha reconocido que esta garantía supone deberes de respeto, protección y cumplimiento, así como elementos componentes agrupados en dos categorías: (1) *condiciones de la vivienda*; y, (2) *seguridad del goce de la vivienda*. Así mismo, la corte ha desarrollado un conjunto de subreglas para resolver los asuntos sometidos a su consideración en materia de DVDA, tal como se expuso en este capítulo.

(2) Señalando el contenido de cumplimiento inmediato y no progresivo del DVDA. Conforme a la distinción entre deberes de respeto, protección y cumplimiento, la corte ha sido enfática en advertir que ciertos contenidos de este derecho no están sujetos a una realización progresiva, sino que constituyen compromisos de realización inmediata.

(3) Desvirtuando el mito de la utilización de recursos del presupuesto como único medio para su satisfacción. Al respecto la corte ha venido admitiendo diversas alternativas para asegurar la efectiva garantía del DVDA, partiendo por ejemplo de la necesidad de disponer de una estrategia nacional de vivienda y de una legislación que promueva y facilite el acceso de todos y todas a una solución de vivienda.

(4) Reconociendo varios supuestos en los que el DVDA tendría carácter fundamental y en consecuencia procedería su exigibilidad judicial a través de la acción de tutela. Como se advirtió en el capítulo 2 la corte ha señalado diversas alternativas argumentativas para justificar la fundamentalidad del DVDA bajos ciertas condiciones y ante casos concretos de vulneración. Así mismo, los casos presentados de manera breve en este capítulo dan cuenta del alcance de la exigibilidad de esta garantía a través de la acción de tutela.

(5) Demostrando que sí existe una tradición constitucional de control judicial en punto del DVDA, que se refleja en más de ciento treinta sentencias. A pesar de la naturaleza múltiple del DVDA y de su “compleja” consagración constitucional, como lo ha expresado la Corte, lo cierto es que la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido las diferentes dimensiones de los derechos habitacionales como parte de una misma garantía, que merece la protección de las autoridades públicas dentro de un Estado social y democrático de derecho.

En esta tradición, la corte no se ha limitado a hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 51 constitucional. Por el contrario, el Tribunal ha reconocido que el fundamento del DVDA se encuentra a lo largo del texto de la Carta Política¹⁶⁴. Así, la corte ha ido construyendo paulatinamente el DVDA, con referencia a diferentes disposiciones de la Carta Superior, aludiendo a la cláusula del estado social de derecho, a principios como los de dignidad humana, igualdad y solidaridad (Arts. 1 y 13), advirtiendo la relación de interdependencia que guarda la vivienda con los derechos a la vida, a la salud, a la educación, al trabajo y al medio ambiente sano. En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha vinculado el reconocimiento del derecho a la vivienda con otras normas constitucionales, como las relativas a la función social y ecológica de la propiedad (Art. 58) y a la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra, a los servicios de educación, salud, vivienda y seguridad social para los trabajadores agrarios (Art. 64).

(6) Resolviendo casos concretos en los que la acción de tutela resulta adecuada para exigir el respeto, la protección y el cumplimiento del DVDA, como los que fueron presentados en este capítulo.

No obstante lo anterior, si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el DVDA es amplia y garantista en muchos de los aspectos que acá se han mencionado, también debe decirse que aún se mantiene al margen de algunos asuntos constitucionales que son importantes para la completa y efectiva garantía de los derechos habitacionales en Colombia. Esta sin duda no es una situación que deba ser atribuida del todo a la Corte, pues finalmente sus decisiones responden a los planteos de los usuarios de la administración de justicia en materia constitucional y de tutela. Vale decir, los vacíos que aún pueden advertirse en la jurisprudencia de la Corte, no corresponden tanto a la abstención de la corte en materia de DVDA (la cual fue superada con el paso de los años, como ya se advirtió) sino a la ausencia de reclamos en ciertos asuntos constitucionales. Consciente de lo anterior, a continuación propongo unas breves reflexiones acerca de cuatro asuntos que hasta el momento han pasado relativamente inadvertidos en la doctrina del tribunal constitucional colombiano sobre el

164 Aunque en sus primeros pronunciamientos sobre el derecho a la vivienda, precisamente en aquellos que lo relegaban por completo a ser un derecho que debía ser desarrollado por el legislador y la administración, pero no por los jueces, la Corte Constitucional elaboró su concepto sobre el derecho a la vivienda únicamente sobre lo previsto en el Artículo 51 constitucional, ofreciendo escasa argumentación acerca del contenido de esta garantía. Esto es precisamente lo que Rodolfo Arango describe como la relación "uno a uno" entre derechos fundamentales y disposiciones constitucionales. Rodolfo Arango Rivadeneira. *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá D.C. Ed. Legis. 2005. Pág. 121. La superación de esta versión textualista del derecho a la vivienda, permite apreciar el carácter evolutivo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al menos en su doctrina respecto de este derecho social.

DVDA y que en consecuencia podrían hacer parte de una estrategia de litigio ante la justicia constitucional.

Elementos componentes del DVDA

En las sentencias mencionadas en este capítulo también es posible advertir el desarrollo de algunos de los elementos componentes del DVDA conforme a la Observación General No. 4 del CDESC: (1) seguridad jurídica de la tenencia; (2) disponibilidad de servicios; (3) gastos soportables; (4) habitabilidad; (5) asequibilidad; (6) localización; (7) adecuación cultural. En efecto, con excepción de la adecuación cultural, la Corte Constitucional ha desarrollado, en ocasiones de forma explícita y en otras de forma implícita, todos los elementos del DVDA, reconociendo así la diversidad de prestaciones que hacen parte de los derechos habitacionales en el constitucionalismo contemporáneo¹⁶⁵. Así, sobre la seguridad jurídica de la tenencia y la prohibición de adelantar desalojos forzosos, la corte se ha pronunciado, en las sentencias T-423 de 1992, T-251 de 1995, T-309 de 1995, T-495 de 1995, T-172 de 1997, T-494 de 2005, T-617 de 2005 y T-079 de 2008; acerca de la necesaria disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura como condición para el disfrute del derecho a la vivienda ha desarrollado una amplia jurisprudencia sobre servicios públicos, que se refleja en sentencias como la T-406 de 1992 y la T-366 de 1993; sobre el concepto de gastos soportables en las sentencias C-936 de 2003 y en la T-701 de 2004; acerca de algunos aspectos relacionados con la habitabilidad, como son la protección de los habitantes de las viviendas frente a amenazas a la salud y vectores de enfermedades, así como sobre la seguridad física de sus ocupantes, la Corte Constitucional se pronunció, entre otras, en las sentencias T-231 de 1993 y T-308 de 1993; con relación a la asequibilidad en las sentencias T-175 de 2008 y T-585 de 2006; y sobre la localización de las viviendas, tuvo la oportunidad de referirse en las sentencias T-617 de 1995 y T-601 de 2007.

En síntesis, como se advierte, la Corte Constitucional se ha pronunciado acerca de aspectos relacionados con cada uno de los elementos componentes del DVDA, desarrollados en la observación general No. 4 del CDESC. En algunas ocasiones lo ha hecho de forma expresa, haciendo uso de la nomenclatura y de los comentarios del CDESC, y en otras de forma implícita, refiriéndose a asuntos que podrían ser interpretados como vulneraciones a uno o varios de tales componentes.

165 Gerardo Pisarello. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona. Icaria. 2003. Pág. 83 y ss.

No obstante, sería deseable que el contenido de estos elementos sea utilizado de forma más consistente en la resolución de casos sometidos a consideración de la corte y que la nomenclatura del CDESC sea incorporada al lenguaje de la misma de forma permanente, aspectos en los que la jurisprudencia de la Corporación aún puede ser mejorada. Adicionalmente, un elemento del DVDA al que no se le ha dado ninguna importancia en la jurisprudencia constitucional colombiana hasta el momento, es la adecuación cultural. Este componente del DVDA hace referencia a que “la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos”. Con excepción de una breve mención al respecto en la sentencia C-936 de 2003 (al lado de los otros componentes del DVDA), la adecuación cultural ha pasado por completo inadvertida en los pronunciamientos de la corte Constitucional, en los que ni siquiera de forma implícita se ha debatido un asunto relacionado con ella. Se trata de un asunto que se encuentra por completo invisibilizado en el ordenamiento constitucional y en la legislación colombiana, en la que pareciera entonces primar la homogeneización en la construcción de las viviendas y en el diseño de planes habitacionales, no obstante la diversidad étnica y cultural de la población. Por el contrario, el reconocimiento de la adecuación cultural de las viviendas, supone al menos tres aspectos:

- El reconocimiento de la vivienda como un espacio de construcción social, que constituye (debe constituir) una expresión de la identidad cultural de las personas que la habitan
- Una afirmación del respeto y protección que merece la diversidad cultural, la cual debe traducirse en diversidad de alternativas de vivienda para los ciudadanos.
- El desarrollo y la modernización de las viviendas y de los servicios domésticos, bajo la condición de respetar las dimensiones culturales de la vivienda.

Por último, debe decirse que no sólo la jurisprudencia de la Corte Constitucional debe incorporar mucho más los elementos componentes del DVDA, sino que la legislación nacional en la materia también debe ser armonizada con el derecho internacional de los derechos humanos. Precisamente sobre este punto podría ser desarrollada una estrategia de litigio en DVDA ante la justicia constitucional, identificando las normas de nuestra legislación que regulan cada una de las materias a las que se refieren

los elementos componentes, para proceder a confrontarlas con los estándares internacionales, y, cuando resulte pertinente, presentar acciones públicas de inconstitucionalidad. Así por ejemplo, en Colombia resulta urgente un análisis de la legislación nacional en materia de construcción de viviendas en clave de localización adecuada, habitabilidad, y disponibilidad de servicios materiales e infraestructura, elementos que hacen parte del DVDA. De esta manera, se efectuaría una confrontación entre la legislación nacional y estándares que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Desalojos forzosos

Como lo ha señalado el Relator de Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada, el tema de los desalojos es el más crítico en cuanto al disfrute de esta garantía:

En el transcurso de las visitas efectuadas al Perú, el Afganistán y Kenya, así como durante anteriores visitas a otros países, el Relator Especial ha observado con preocupación que siguen produciéndose desalojos forzosos. El Relator Especial también ha seguido recibiendo noticias y testimonios de desalojos forzosos procedentes de todo el mundo y, en gran medida, ha centrado sus comunicaciones y medidas urgentes en los casos de desalojos forzosos inminentes o en curso, en particular los casos en que presuntamente se ha hecho un uso excesivo de la fuerza, no se ha consultado o notificado previamente el desalojo, o no se ha dado una indemnización o no se han hecho arreglos para ofrecer una vivienda alternativa. En el mundo existen varios casos paradigmáticos de intervenciones de los jueces ante amenazas de desalojos forzosos, garantizando el respeto del DVDA de comunidades enteras y exigiendo a las autoridades concernidas la adopción de medidas para la negociación con los posibles afectados por los desalojos, con miras a su reubicación¹⁶⁶.

En relación con esta problemática, existen diversas experiencias internacionales en las que los jueces se han probado competentes para hacer respetar y proteger el DVDA, frente a amenazas de desalojos forzosos. Así por ejemplo, en 1993 la corte de Apelaciones de París aplazó por seis meses (hasta tanto encontraran un hogar) un desalojo de 23 familias sin techo de la ciudad y sus alrededores que, al no haber obtenido respuesta de las peticiones presentadas en materia de vivienda, se vieron obligadas a ocupar unos predios abandonados durante varios años¹⁶⁷. En la India, la corte Suprema profirió una decisión al respecto en el Caso *Olga Tellis v. Bombay Mu-*

166 ONU. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Comisión de Derechos Humanos. 60 período de sesiones. Doc. E/CN.4/2004/48. 8 de marzo de 2004. Párr. 5.

167 Caso mencionado en la Sentencia T-1318 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

nicipal Corporation (1985). En este caso el Tribunal consideró que “el desalojo forzoso de unos refugios callejeros en Bombay privaba a los afectados de su capacidad para ganarse el sustento y que, *prima facie*, constituía una vulneración del artículo 21 de la Constitución”¹⁶⁸. Sobre el tema de los desalojos forzosos también se pronunció la Corte Constitucional de Sudáfrica en el caso *Occupiers of 51 Olivia Road Vs. City of Johannesburg (2008)*. En este caso la administración de la ciudad recurrió a la corte Suprema de Johannesburgo para desalojar a cuatrocientos ocupantes de edificios ubicados en el centro de la ciudad. Esta corte negó el desalojo, mientras que la corte de apelaciones aceptó adelantar el desahucio, bajo la condición de ofrecer a los afectados, alternativas para su alojamiento. Antes de emitir una sentencia sobre este asunto, la Corte Constitucional sudafricana decidió convocar a las partes para que llegaran a un acuerdo, al cual efectivamente arribaron: la administración no desalojaría a los ocupantes, por el contrario mejoraría los edificios en los que éstos se encontraban, ofrecería albergue temporal a quienes quisieran trasladarse y abriría un proceso de discusión con el fin de ofrecer soluciones habitacionales para todos. Tras avalar el acuerdo alcanzado, la Corte Constitucional sudafricana recordó a las autoridades que tienen el deber de proveer acceso a una vivienda adecuada a quienes carecen de ella, y tener en cuenta a las personas que quedarán sin vivienda ante las órdenes de desalojo. Sin embargo, el caso más emblemático es el conocido como *The Government of the Republic of South Africa and Others Vs. Grootboom, Irene and Others*. En este caso, el tribunal constitucional sudafricano estudió la situación de trescientas noventa personas mayores de edad y quinientos diez niños, obligados a vivir en condiciones deplorables, mientras se les concedía un turno en la asignación de viviendas de renta asequible. Inicialmente, estas personas se encontraban habitando un predio en condiciones insalubres, por lo cual decidieron ocupar terrenos de particulares, ante lo cual fueron desalojados por la fuerza, perdiendo muchas de sus pertenencias. No obstante, al intentar regresar a su sitio de origen encontraron que los terrenos ya habían sido ocupados por otros grupos sin vivienda. El Tribunal Constitucional Sudafricano, con base en el artículo 26 de la Constitución y en las observaciones generales del CDESC, ordenó al gobierno “diseñar, solventar, implementar y evaluar medidas para proveer soluciones a aquellas personas con necesidad de vivienda imperiosa”¹⁶⁹, al tiempo que

168 Asuntos semejantes fueron resueltos por la Corte Suprema de India en los casos *Mankela Gandhi Vs. Union of India (1978)*, *Francis Coralie Vs. Union Territory of Delhi (1981)* y *Ram Prasad Vs. Chairman, Bombay Port Trust (1989)*. Ver Gerardo Pisarello. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona. Icaria. 2003. Pág. 204. Christophe Golay y Melik Özden. *El derecho a la vivienda*. Ginebra. CETIM. 2007. Pág. 31.

169 Gerardo Pisarello. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona. Icaria. 2003. Pág. 204.

asignó a la Comisión de Derechos Humanos, la supervisión de las medidas adoptadas por el ejecutivo para el cumplimiento de la sentencia¹⁷⁰.

En Colombia, como se mencionó previamente, la Corte Constitucional ha tenido varias oportunidades para referirse al tema de los desalojos forzosos, pero un caso paradigmático fue el de la Comunidad Los comuneros, que la Corporación resolvió mediante la sentencia T-617 de 1995. No obstante, conviene decir que se trata de un precedente que ha sido muy poco utilizado en el país, y que parece haber sido más bien ignorado por las organizaciones que trabajan en la defensa del derecho a la vivienda. En la práctica, en Colombia se siguen presentando desalojos de forma recurrente¹⁷¹, sin que a los afectados les sean ofrecidas condiciones de consulta y reubicación como lo disponen los estándares internacionales¹⁷².

Así mismo, debe decirse que, aunque garantista hasta el momento, la jurisprudencia de la corte en materia de desalojos forzosos poco ha utilizado los estándares internacionales que han sido desarrollados por el CDESC en su Observación General No. 7 y por el Relator del derecho a una vivienda adecuada, en sus Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamientos generados por el desarrollo¹⁷³.

170 El caso Ramallo en Argentina también es interesante, aunque en estricto sentido no se refiere a un desalojo. En esta oportunidad, tras varias decisiones judiciales contradictorias, y luego de considerar el cambio del programa de alojamiento en hoteles para familias con problemas habitacionales, la Cámara Contenciosa Administrativa consideró que un eventual cambio podría constituir un “retroceso irrazonable en la situación de las personas afectadas por la falta de vivienda” y ordenó a la Ciudad de Buenos Aires “definir un nuevo plan de acuerdo con estándares legales básicos sobre derecho a la vivienda fijados en la sentencias a partir de la interpretación de la Constitución de la ciudad y los tratados internacionales de derechos humanos”. Víctor Abramovich. *Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política*. En *Revista de estudios socio-jurídicos*, 9. Bogotá. Universidad del Rosario. 2007. Pág. 21.

171 Por ejemplo, el caso de dieciséis familias desalojadas en la localidad de Usaquén en Bogotá, en el que se recurrió a la fuerza para efectuar el desahucio. Al respecto ver PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. Así van los DHESC. Bogotá. PCDHDD, Universidad Distrital Francisco José de Caldas. 2008. Pág. 51.

172 ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 7, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos*. Doc. E/1998/22. 1997. Párr. 4. ONU. Folleto informativo No. 25. *Los desalojos forzosos y los derechos humanos*. Ginebra. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Al respecto, en Colombia algunas autoridades parecen estar tomando conciencia al respecto, como es el caso del Distrito Capital, que recientemente comenzó un programa de reubicación de 101 familias desalojadas del Barrio La Colombianita, que ocupaban espacio público en la Localidad de Puente Aranda, en Bogotá. Este grupo de personas fue desalojado por orden judicial ante una acción popular que procuraba la recuperación del espacio público. Para este grupo humano el Distrito entregó ayudas para alquiler de viviendas temporales y la inclusión en los programas de vivienda de interés social. “Desalojados de la Colombianita reciben primer paquete de doce casas por parte del Alcalde Samuel Moreno”. Diario El Tiempo. 25 de agosto de 2008.

173 ONU. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Principios básicos y directrices sobre los desalojos y los desplazamientos generados por el desarrollo. Doc. A/HRC/4/18. 5 de febrero de 2007.

El uso de estos estándares tiene al menos dos ventajas significativas para asegurar el respeto del DVDA. De un lado, permite advertir que es un deber del estado fijar legislativamente los casos en los que los desalojos están permitidos, lo cual deberá establecerse en armonía con el derecho internacional de los derechos humanos. Al respecto, conviene decir que la legislación colombiana es muy pobre y difusa en la materia, y que en general este deber ha sido incumplido. De otro lado, la incorporación expresa de tales estándares en el lenguaje y en las decisiones de la Corte Constitucional permitiría señalar de forma mucho más precisa los derechos de las personas que se ven amenazadas por desalojos (cuando éstos se encuentran autorizados en la legislación nacional) y que han sido precisados por el CDESC, así:

- a) Una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas;
- b) Un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo;
- c) Facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas;
- d) La presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas;
- e) Identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo;
- f) No efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento;
- g) Ofrecer recursos jurídicos; y
- h) Ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales¹⁷⁴.

Discriminación en el acceso a la vivienda en razón de los ingresos

En Estados Unidos existen dos *leading cases*, conocidos como los *Mont Laurel I* y *II*, resueltos por el Tribunal Supremo del estado de Nueva Jersey en 1975 y 1983, respectivamente, en virtud de los cuales se declararon inconstitucionales regulaciones

174 ONU. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General No. 7. *El derecho a una vivienda adecuada: Los desalojos forzosos*. Doc. E/1998/22, anexo IV 1997. Párr. 15. Estos criterios han sido complementados por el Relator del derecho a una vivienda adecuada en los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y los desplazamientos generados por el desarrollo, recién mencionados.

urbanísticas municipales que hacían imposible en la práctica la provisión de casas asequibles para personas de rentas bajas, siendo entonces segregados los más pobres. Con ocasión del fallo el Tribunal Supremo consideró que las regulaciones urbanísticas basadas en consideraciones de tipo económico constituían “clasificaciones sospechosas”, que sólo habrían de ser permitidas si superan un test estricto de control, y si militan en su favor razones de interés público. Una decisión semejante fue adoptada por el Comité de Supervisión del Código de Derechos Humanos de Ontario (Canadá), al fallar el caso *Kearny Vs. Bramalea Ltd.*, en el cual el Center for Equality Rights instauró una acción en nombre de tres mujeres que se quejaban de arrendadores que les habían negado el acceso a una vivienda con base en la falta de ingresos. No obstante la fuerte oposición de los propietarios de viviendas y de los bancos, el Comité sostuvo en su decisión que la exigencia de unos mínimos de ingresos constituía una discriminación en contra de los beneficiarios de la asistencia social como mujeres, jóvenes, madres solteras y minorías raciales. Esta decisión fue reiterada en la apelación, por el Tribunal de División, y llegó a generar decisiones similares en los casos *Newby Vs. Hunter Investments* (también en Ontario) y *Gosselin Vs. Québec* (en el plano estatal).

En Colombia, la Corte Constitucional no ha tenido oportunidad de pronunciarse en la materia, a pesar de ser una práctica reiterada en el país la exigencia de un nivel mínimo de ingresos para acceder a créditos de vivienda (incluso en el caso de vivienda de interés social) y para el alquiler de inmuebles. Aún tratándose de personas que se encuentran en condiciones de extrema pobreza o de víctimas de violaciones a los derechos humanos, como en el caso de los desplazados, la legislación nacional admite que les sean exigidos niveles mínimos de ingresos, referencias bancarias, un monto mínimo de ahorro programado, etc. para acceder a una vivienda. Sin duda, este tipo de exigencias no atienden las condiciones de pobreza en las que se encuentra más de la mitad de los colombianos¹⁷⁵ y constituyen barreras de acceso a los programas de vivienda. Las anteriores condiciones, constituyen requisitos abiertamente discriminatorios, para quienes son sujetos de especial protección constitucional debido a las condiciones de vulnerabilidad y marginalidad extremas en las que viven, y que deberían ser beneficiarios de medidas afirmativas con miras a asegurar su acceso a una solución de vivienda.

¹⁷⁵De acuerdo a las cifras oficiales para el 2005 la tasa de pobreza fue del 49.2% de la población. República de Colombia. *V Informe al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Doc. E/C.12/COL/5. 2008. Pág. 28. No obstante la Universidad Nacional de Colombia y la Contraloría General de la República señalan, por el contrario, que la población en condiciones de pobreza en Colombia alcanzaba, en ese mismo año, un 66%. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. *Bienestar y macroeconomía 2002–2006, crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia–Contraloría General de la República. 2006. Pág. 45 y ss.

Política pública de vivienda con perspectiva de derechos

Como se señaló previamente en este mismo capítulo, conforme al derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia de la corte Constitucional, una de las obligaciones estatales de cumplimiento del DVDA consiste en el diseño de una estrategia nacional de vivienda. Si bien la corte ha reconocido tal obligación estatal, hasta el momento esta Corporación no ha tenido la oportunidad de evaluar si el conjunto de la política pública en materia de vivienda, implementada actualmente en Colombia, garantiza efectivamente el disfrute del DVDA para el conjunto de la población, o al menos, si de forma progresiva permite avanzar en esa dirección.

Aunque ésta no es una atribución de los jueces constitucionales, pues el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas corresponde por principio a la rama legislativa y a la ejecutiva, en casos excepcionales, ellos cuentan con la facultad de hacerlo ante la inactividad de los poderes concernidos. En estos casos, es decir cuando intervienen por ejemplo en la evaluación de una política pública, los jueces suelen incorporar en sus fallos criterios (reglas de juicio) como la razonabilidad, adecuación o igualdad, o utilizar contenidos mínimos que pueden venir incluidos en las propias normas que fijan derechos. Algo semejante ha hecho la Corte Constitucional en, al menos, dos oportunidades: en cuanto a la atención de la población desplazada (sentencia T-025 de 2004) y acerca de las obligaciones estatales de respeto, protección y cumplimiento del derecho a la salud (sentencia T-760 de 2008).

En materia de DVDA, la Corte Constitucional no ha hecho un pronunciamiento de tales dimensiones, ni tampoco ha tenido oportunidad alguna para evaluar la política pública de vivienda desde una perspectiva de derechos humanos, a pesar de las serias deficiencias que presentan las medidas sectoriales implementadas en la actualidad, y que comprometen las condiciones para la efectiva garantía del DVDA.

En efecto, como lo ha señalado la Contraloría General de la República la actual política de vivienda adolece de graves dificultades¹⁷⁶. Varias de estas dificultades se traducen en serios problemas constitucionales que merecen el pronunciamiento de la Corte Constitucional colombiana, en tanto comprometen el goce del DVDA. Sobre estos y otros temas bien podría versar una estrategia de litigio en DVDA, que se trace como propósito examinar la compatibilidad de la política pública con los estándar-

176 Contraloría General de la República. *Evaluación de la política de vivienda, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, "Hacia un país de propietarios". Bogotá. Contraloría General de la República-PNUD. 2006. Pág. 35. Un balance de la política pública de vivienda también se encuentra en Adriana Rodríguez y Raúl Bermúdez Díaz. *El derecho a una vivienda digna*. En *Colombia: diálogo pendiente, políticas de empleo, salarios y vivienda*. Bogotá. Planeta Paz. 2007. Págs. 175-235.

res jurídicos internacionales y determinar la idoneidad de aquella para satisfacer el DVDA¹⁷⁷.

Los asuntos constitucionales relacionados con la política pública de vivienda que merecerían un pronunciamiento de la Corte Constitucional son, entre otros, los siguientes:

- Como lo demuestra el estudio de la Contraloría la actual política de vivienda (“hacia un país de propietarios”) supone el cumplimiento de las siguientes condiciones para acceder a la propiedad de una vivienda: “Crédito + subsidio + ahorro = vivienda”¹⁷⁸. Estas condiciones constituyen criterios de discriminación, tratándose de los sectores más empobrecidos y marginados de la sociedad.
- Así mismo, esta política ha ido trasladando la gestión de los subsidios de vivienda a las cajas de compensación, que canalizan la subvención sólo a sus afiliados, vale decir, a personas con vinculación laboral formal, lo cual supone un sesgo en contra de quienes más necesitan de este tipo de ayudas, quienes se desempeñan en trabajos informales o incluso por cuenta propia. En efecto, de acuerdo a la información de la Contraloría cerca del 60% de los subsidios de vivienda familiar son entregados por parte de las cajas de compensación familiar. Así, de forma pa-

177 Esta es una de las alternativas descritas por Abramovich, que están al alcance de los litigantes y que han sido utilizadas por los jueces para intervenir de forma legítima en el ámbito de las políticas públicas. Las otras alternativas son: 1. “Juridificar” una decisión de política pública, transformando en obligación “legal” una decisión de la administración; 2. Fijar un marco de acción dentro del cual la administración debe implementar medidas concretas, o incluso determinar de forma precisa la conducta que resulta conducente, en aquellos casos en los que el tribunal se vea obligado a “valorar él mismo el tipo de medida que se debe adoptar”; 3. Declarar “que la omisión del Estado es ilegítima sin disponer medida alguna de reparación”. En este sentido “las sentencias obtenidas pueden constituir importantes vehículos para canalizar hacia estos poderes las necesidades de la agenda pública, a través de una semántica de los derechos, y no meramente a través de las actividades de *lobby* o demanda político partidaria”; 4. “apuntalar otros frentes abiertos con el fin de canalizar demandas sobre instancias administrativas u órganos legislativos”, como es el caso de aquellos pronunciamientos que procuran garantizar la participación ciudadana en los procesos de discusión de las políticas públicas, así como el acceso a la información relevante por parte de las organizaciones civiles. Víctor Abramovich. *Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política*. En *Revista de estudios socio-jurídicos*, Volumen 9. Bogotá D.C. Facultad de Jurisprudencia. Universidad del Rosario. 2007. p. 19.

178 Este tipo de condicionamientos pueden llegar a explicar la ineficacia de la asignación de los subsidios de vivienda familiar: que en la actualidad parecen no estar cumpliendo con su propósito: “(...) el nivel de movilización o desembolso efectivo (incluyendo los rezagos del INURBE correspondientes a periodos anteriores a la liquidación), que deberían acercarse al 85%, sólo ha llegado al 51.1% de lo presupuestado (45.2% si se excluyen los rezagos del INURBE en liquidación). Los subsidios no están cumpliendo su cometido de transformarse en verdaderas soluciones de vivienda. La ineficacia en cuanto a su movilización, hasta su conversión en soluciones reales, ha deprimido los resultados sectoriales”. Contraloría General de la República. *Evaluación de la política de vivienda, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, “Hacia un país de propietarios”*. Bogotá. Contraloría General de la República-PNUD. 2006. Pág. 35.

radójica, en un país en el que el 57.7% de los ocupados son informales, la política de vivienda se orienta a quienes se encuentran vinculados a través de una relación laboral formal, y que conforme a las cifras oficiales son cada vez menos, mientras crece la informalidad¹⁷⁹.

- De otro lado, la construcción de soluciones habitacionales en Colombia se ha orientado recientemente mucho más por criterios de cantidad que de calidad, como también lo concluye el Informe de la Contraloría: “Por otra parte la preeminencia de la cantidad sobre la calidad se viene traduciendo en la construcción por el mercado de viviendas de un tamaño muy reducido, para las cuales se emplean materiales de atributos insuficientes, lo que lleva a que la calidad de las viviendas no corresponda a una inversión de largo plazo, requerimiento este que tampoco es del interés del libre mercado”. Esta situación afecta sin duda el disfrute del derecho a una vivienda en condiciones de dignidad y adecuación, conforme lo imponen los estándares constitucionales y el derecho internacional de los derechos humanos, éstos últimos en cuanto hacen referencia a la habitabilidad como componente del DVDA.

179 “De acuerdo con la más reciente información del DANE, en el último trimestre del año pasado los trabajadores calificados como informales en las 13 principales ciudades correspondieron al 57.7 por ciento del total de ocupados. Este último pasó de 8.629.000 entre octubre y diciembre del 2007 a 8.664.000 un año después; es decir, aumentó en 35.000 las personas. Sin embargo, los informales se incrementaron en 93.000, al tiempo que los formales disminuyeron en 58.000”. *“Desempleo más alto en cinco años se suma a informalidad”*. Diario El Tiempo. 28 de febrero de 2009.

CAPÍTULO 4

Jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana sobre el DVDA de las personas internamente desplazadas

Lo señalado hasta este punto permite reconocer la aplicación del DVDA por parte de la Corte Constitucional ante amenazas, vulneraciones y crisis habitacionales que no son consecuencia directa del conflicto armado. Vale decir, hasta este punto los pronunciamientos de la Corte Constitucional se encuentran dentro del ámbito de las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento que le competen al Estado colombiano en materia de DESC.

Sin embargo, un trabajo acerca de la construcción jurisprudencial de una garantía constitucional en Colombia, como el DVDA, no puede dejar de referirse a su desarrollo ante los desafíos particulares que imponen las condiciones de conflicto armado que ha soportado el país durante cerca de cuatro décadas. En esta perspectiva, merece un estudio detenido la construcción jurisprudencial del DVDA respecto de quienes han sido víctimas de la violencia y que han sido sometidas a violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, como es el caso de las personas desplazadas¹⁸⁰.

¹⁸⁰En relación con las personas internamente desplazadas, la Corte Constitucional ha reconocido la fundamentalidad del derecho a la vivienda digna y adecuada, en las sentencias SU-1150 de 2000, T-1346 de 2001, T-602 de 2003, T-025 de 2004, T-585 de 2006, T-704A de 2007 y T-057 de 2008 por contar con un desarrollo normativo expreso, por encontrarse en relación de conexidad con garantías de tipo fundamental y por el despojo de viviendas del que ha sido víctima esta población: "En lo que respecta a la población desplazada, no cabe duda del carácter fundamental de este derecho, no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción de éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental. En efecto, como ha sido expresado por esta Corte, la población desplazada, en tanto ha tenido que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, requieren la satisfacción de este derecho a fin de lograr la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc.". Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

A continuación entonces se reconstruyen los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el DVDA de las personas internamente desplazadas, en lo que podría denominarse la construcción de esta garantía en condiciones de excepcionalidad¹⁸¹. Al respecto, conviene señalar previamente que en este caso la jurisprudencia constitucional colombiana se ha concentrado en dos tipos de obligaciones a cargo del Estado: obligaciones de cumplimiento y obligaciones relacionadas con la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado. Por lo anterior, en este capítulo se hace una presentación de las sentencias de la Corte Constitucional en torno a estos dos tipos de obligaciones estatales, lo cual permitirá en el balance, entre otras cosas, advertir la importancia y complementariedad de la intervención de la Corte Constitucional en cada una de estas esferas, ante la situación de despojo y desarraigo que viven las personas desplazadas.

Obligaciones de cumplimiento en materia de DVDA en relación con las personas internamente desplazadas

Tal como se advirtió en el capítulo anterior, el estado tiene unas obligaciones de cumplimiento en cuanto a asegurar el acceso a la vivienda y su conservación a sujetos de especial protección constitucional. Como se advirtió en ese momento, esta obligación no es de realización progresiva sino que tiene un carácter inmediato pues corresponde a la obligación estatal de garantizar la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos reconocidos en el PIDESC.

Pues bien, varias de las sentencias de la Corte Constitucional sobre la situación que enfrentan las personas desplazadas y la importancia de adoptar medidas de atención humanitaria y estabilización socioeconómica, se enmarcan dentro del desarrollo de obligaciones de cumplimiento en relación con el DVDA de esta población.

181 "Las personas víctimas de situaciones sociales extremas o de los embates de la naturaleza, constituyen, entre el espectro de personas en situación de debilidad manifiesta, aquellas que los sufren en mayor medida, por razón del desarraigo, destrucción de la base material que sustenta su proyecto de vida, así como por la grave afectación del tejido social al cual pertenecen. De ahí que deban ser destinatarios de excepcionales mecanismos de protección, pues la capacidad real para realizar su proyecto de vida se ha visto sometida a una reducción incompatible con un Estado social de derecho. Ello no quiere decir que sus intereses se impongan sobre los intereses de grupos humanos que igualmente están en condiciones de debilidad, como ocurre con quienes padecen la pobreza estructural, los ancianos desatendidos, los niños, los enfermos o la población privada de la libertad. Sin embargo, estos deben ser los destinatarios de programas y proyectos permanentes, en el sentido de que deben permanecer como tales mientras existan condiciones materiales de desigualdad, en tanto que los primeros, han de ser los beneficiarios de mecanismos de atención de situaciones excepcionales (así la excepcionalidad se torne estructural, como ocurre con los desplazados, pues la miseria humana nunca podrá asumirse como algo admisible en el Estado social), por hallarse comprometido su mínimo vital". Corte Constitucional. Sentencia T-958 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

- Garantizar alojamiento temporal adecuado para las personas internamente desplazadas
- Establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país
- Garantizar el acceso a una solución de vivienda de carácter permanente para las personas internamente desplazadas

Garantizar alojamiento temporal adecuado para las personas internamente desplazadas

La Corte Constitucional ha considerado que las personas internamente desplazadas son sujetos de especial protección constitucional en cuanto a la habitabilidad de las viviendas, dadas las inadecuadas condiciones de los lugares a los que regularmente llegan, tras ser despojados de sus tierras y después de haber sido desarraigados de sus lugares de origen. Así, en la sentencia T-025 de 2004, al declarar el estado de cosas inconstitucional en materia de atención a la población internamente desplazada, la corte reconoció la importancia de la efectiva garantía del “derecho a una vivienda digna, puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlos y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios [Deng] 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos”¹⁸².

¹⁸²Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Al respecto, en el principio 18 de los Principios rectores del desplazamiento forzado se lee: “El Principio 18 consagra (1) el derecho de los desplazados a un nivel adecuado de vida, y (2) especifica que como mínimo, independientemente de las circunstancias y sin discriminación, las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, a (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) acomodación, refugio y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales. También (3) se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas”. ONU. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/33 de la Comisión de Derechos Humanos. Principios rectores de los desplazamientos internos. Doc. E/CN.4/1998/53/Add. 2. 11 de febrero de 1998. Párr. 2. Dos años más tarde la Corte reiteró: “Ahora bien, tratándose de la población desplazada, el derecho a una vivienda digna adquiere una mayor dimensión, puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento, e incluso y, más aún, de existencia, en los sitios hacia donde se desplazan. Entonces, dicha condición de vulnerabilidad y de debilidad ostensible exigen la inmediata intervención y protección especial por los órganos del Estado”. Corte Constitucional. Sentencia T - 754 de 2006. M.P. Jaime Araújo Rentería.

Un caso paradigmático al respecto, es el que dio lugar a la sentencia T-966 de 2007, que involucraba la calidad de los sitios habitados por las personas desplazadas cuando llegan a las ciudades o municipios “receptores”. En tal oportunidad, un personero municipal de una localidad receptora de personas desplazadas por el conflicto armado, presentó una acción de tutela para la protección de varios derechos fundamentales de la población desplazada, entre ellos, el DVDA. Al respecto, el personero denunciaba que “desde el año 2000 se han radicado un número considerable de familias en esa población y que, en la actualidad, tales personas no viven en condiciones dignas, pues los espacios en los que yacen no satisfacen -siquiera- sus ‘necesidades de funcionalidad higiénica’”. Si bien el actor solicita a través del amparo que se otorguen “los subsidios de vivienda a esta población y se inicien las gestiones para adquirir un lote de terreno en donde se construyan las viviendas”, la corte parte de considerar que no se establece en tal caso “una prestación concreta a favor de una familia desplazada”. No obstante, el criterio que determina finalmente la admisión del amparo solicitado es la precariedad de los lugares ocupados por los desplazados, los cuales “no cumplen las condiciones básicas de habitabilidad”:

Ciertamente de las herramientas que componen el expediente no es posible derivar la existencia de una prestación concreta y, por tanto, los fundamentos citados podrían constituir razón suficiente para que la Sala de Revisión confirme la negativa de protección de los derechos fundamentales invocados. Sin embargo, existen varias razones y hechos trascendentales, relacionados con los alcances esenciales del derecho fundamental a la vivienda digna de los desplazados, que conducen a que la Sala revoque la decisión de única instancia y conceda el amparo. Estas reflexiones, por supuesto, parten de un hecho significativo que no fue controvertido por los demandados y que fue cotejado por el juez de instancia a partir de la práctica de la inspección judicial bajo los siguientes términos: “Todas las viviendas visitadas se encuentran en malas condiciones y se observa que las personas residentes en ellas tienen una situación económica paupérrima”¹⁸³.

183Corte Constitucional. Sentencia T-966 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país¹⁸⁴

Esta obligación reconocida en el derecho internacional de los derechos humanos en relación con la población internamente desplazada¹⁸⁵, ha sido desarrollada en algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional colombiana. En efecto, la corte se refiere a esta obligación estatal en las sentencias T-1346 de 2001, T-025 de 2004, T-754 de 2006, T-704 A de 2007 y T-821 de 2007. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional señaló acerca de las garantías que deben ser ofrecidas para el retorno voluntario, seguro y digno de los desplazados, lo siguiente:

(...) en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas

184 La Corte Constitucional reconoce el retorno o el reasentamiento como una de las acciones que deben incluirse en la estabilización socioeconómica conforme a la legislación nacional: "(...) dentro de las acciones que debe emprender el Gobierno Nacional para garantizar la atención humanitaria de la población desplazada, tanto la ley como el decreto proyectan dos fases para atender el proceso de suministro de ayuda y de reubicación: La primera, dirigida entonces a garantizar la atención humanitaria de emergencia, busca "socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas" (Artículo 15 de la Ley 38). La segunda, en consideración a las circunstancias fácticas que precedieron al desplazamiento, regula dos posibles soluciones: (i) el retorno de las personas afectadas a su lugar de origen, de ser esto posible, para lo cual el Gobierno Nacional apoyará a quienes voluntariamente manifiesten su deseo de retornar desarrollando los componentes de la consolidación y estabilización socioeconómica y evaluando previamente las condiciones de orden público existentes en las regiones o localidades hacia las cuales se pretenda retornar (Artículo 28 Decreto 2569 de 2000). (ii) Si no es posible el retorno, el gobierno debe garantizar la reubicación de los afectados, así como la estabilización económica de los mismos; facilitando para ello el acceso a programas de satisfacción de sus necesidades básicas de vivienda, salud, alimentación y educación (Artículo 25 Decreto 2569 de 2000)". Corte Constitucional. Sentencia T-1346 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Al respecto, conviene entonces señalar que el retorno o el reasentamiento (según sea el caso) condiciona el contenido material de la reparación (restitución de la vivienda o entrega de otra en compensación), pero no constituye en estricto sentido medida de reparación alguna. Por el contrario, el retorno tiene mucho más que ver con la cesación de las violaciones a los derechos habitacionales de las que han sido víctimas los desplazados y con el desarrollo de las obligaciones estatales de cumplimiento en materia de DVDA, las cuales, como lo señala Magdalena Sepúlveda, adquieren especial importancia en la atención humanitaria para víctimas de situaciones calamitosas (ya sea por conflictos armados o desastres naturales). Magdalena Sepúlveda. *The nature of the obligations under the international covenant on economic, social and cultural rights*. Oxford. Intersentia. 2003.

185 ONU. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/33 de la Comisión de Derechos Humanos. Principios rectores de los desplazamientos internos. Doc. E/CN.4/1998/53/Add. 2. 11 de febrero de 1998. Principio 28. ONU. Informe del Relator especial sobre la restitución de las viviendas y del patrimonio, Sr. Sergio Paulo Pinheiro. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. Comisión de derechos. 57 período de sesiones. Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17. 28 de junio de 2005. Principio 10.

a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse¹⁸⁶.

Garantizar el acceso a una solución de vivienda de carácter permanente para las personas internamente desplazadas

Además de garantizar adecuadas condiciones de alojamiento temporal para las personas desplazadas, tal como se acabó de ver, la Corte Constitucional ha reconocido que éstas deben ser sujetos de especial protección constitucional en el diseño de mecanismos para la financiación del acceso a una vivienda, con medidas afirmativas precisas que permitan un acceso prioritario a los programas estatales dispuestos en la materia¹⁸⁷.

186 Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

187 "De ahí que junto a los programas de vivienda social y los mecanismos (adecuados) de financiación a largo plazo, deben existir planes para atender a quienes están en la situación de extrema debilidad: desplazados y víctimas de desastres naturales". Corte Constitucional. Sentencia T-958 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Al respecto, conviene incluso señalar que las personas que se han visto en la obligación de desplazarse de sus viviendas con ocasión de desastres naturales, son en estricto sentido, conforme a los Principios Deng, personas internamente desplazadas: "A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida". ONU. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis Deng, presentado con

En varios de sus pronunciamientos, la Corte Constitucional se ha referido a la necesidad de asegurar el acceso preferente de las personas desplazadas a los recursos a los que está asociado el disfrute del derecho a la vivienda. En efecto, en las sentencias T-958 de 2001, T-602 de 2003, T-585 de 2006 y T-966 de 2007 la Corte Constitucional ha exigido de las autoridades públicas un papel activo en la perspectiva de asegurar el acceso de las personas desplazadas a una vivienda digna y adecuada. Así, en la sentencia T-602 de 2003, la corte justifica las medidas afirmativas que deben adoptarse en beneficio de la población internamente desplazada:

La Constitución prescribe la protección de los desplazados frente a conductas discriminatorias, propende por la erradicación de los patrones de discriminación y obliga a la acción positiva a favor de las personas en situación de desplazamiento forzado interno. En el caso de la acción afirmativa, ésta se justifica en que resulta indispensable todo un conjunto de actos de política pública con el objeto de lograr la igualdad material de los desplazados. Así, la extrema vulnerabilidad y la consecuente pérdida de derechos y libertades que se traducen en la estigmatización de la población desplazada sólo pueden ser contrarrestadas mediante acciones positivas respecto de bienes escasos -falta de puestos de trabajo o vivienda-, lo que hace que el beneficio a los desplazados se traduzca en el perjuicio para otros grupos poblacionales, sin que ello comporte una transgresión del principio de no discriminación¹⁸⁸.

Posteriormente, en la sentencia T-585 de 2006 la Corte Constitucional señaló el tratamiento preeminente que se debe ofrecer a la población desplazada en el acceso a la vivienda, tanto en lo que se refiere al alojamiento temporal así como al acceso a una vivienda de carácter permanente:

En conclusión, este Tribunal ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela, y que es una obligación de las autoridades (i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido,

arreglo a la Resolución 1997/33 de la Comisión de Derecho Humanos. Principios rectores de los desplazamientos internos. Doc. E/CN.4/1998/53/Add. 2. 11 de febrero de 1998. Párr. 2. No obstante lo anterior, los pronunciamientos de la Corte sobre los damnificados por desastres naturales fueron incluidos en el capítulo anterior, refiriéndose el presente capítulo únicamente a quienes se han visto obligados a desplazarse como consecuencia del conflicto armado.

¹⁸⁸Corte Constitucional. Sentencia T-602 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería.

la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta –personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.–; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras¹⁸⁹.

Conforme a lo anterior, en la sentencia T–585 de 2006, la Corte Constitucional estima que las medidas afirmativas en cuanto al acceso de las personas desplazadas a una vivienda, debe consistir en la adopción de medidas como las siguientes:

- Proporcionar y dar auxilios para alojamiento transitorio.
- Otorgar con prioridad subsidios familiares de vivienda rural o urbana a las familias desplazadas¹⁹⁰.
- Promover un tipo de solución de vivienda adecuada para las necesidades de cada hogar.
- Promover créditos de vivienda a largo plazo con condiciones favorables para esta población.

189 Corte Constitucional. Sentencia T–585 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

190 Acerca del acceso preferente de la población desplazada a los subsidios familiares de vivienda, la Corte también se pronunció en las sentencias T–098 de 2002 y T–919 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Obligaciones de reparación del DVDA en relación con las personas internamente desplazadas¹⁹¹

En primer lugar, conviene precisar que el término *reparación* se viene aplicando en dos contextos diferentes y con diverso alcance, al punto que no es posible señalar un solo significado del término. De un lado, se encuentra el uso amplio que se le ha dado por parte de autoridades judiciales y que se ha desarrollado también en el contexto del derecho internacional humanitario, abarcando todas las posibles medidas de remedio para los diversos tipos de daños que han sufrido las víctimas, medidas tales como *restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición*. Del otro, está el uso que se le ha dado al término en el marco de programas de cobertura masiva, donde se ha utilizado en un sentido más restringido, refiriéndose sólo a las medidas que otorgan beneficios directos a las víctimas por cierto tipo de crímenes. Así, en el contexto del sistema judicial y del derecho internacional humanitario se ha hecho énfasis en las reparaciones materiales e individuales, mientras que los programas de cobertura masiva se subraya lo colectivo y simbólico¹⁹².

191 El Secretario General de las Naciones Unidas, en informe al Consejo de Derechos Humanos sobre el ejercicio en todos los países de los derechos económicos, sociales y culturales, llama la atención sobre la necesidad de reparar las violaciones a los DESC en sociedades que son o han sido víctimas de conflictos armados: “La idea de que los derechos económicos, sociales y culturales no son sino objetivos a los que se aspira refuerza la idea errónea de que estos derechos realmente no son susceptibles de ser violados. Hay además cierta renuencia a considerar que las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser tan atroces como las violaciones de la prohibición de la tortura o del derecho a la vida. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó preocupación a ese respecto en su informe frecuentemente citado a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en los siguientes términos: “Los gobiernos y la comunidad internacional entera siguen tolerando con excesiva frecuencia grados de violaciones de los derechos económicos y sociales que, si se aplicaran a los derechos civiles y políticos, provocarían expresiones de horror y ultraje y harían que se hicieran llamamientos concertados para que se tomaran inmediatamente medidas correctivas” (A/CONF.157/PC/Add.5, párr. 5) (...) Las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, como en rigor de cualquier otro derecho, no se producen de forma aislada. Dichas violaciones suelen ser resultado, a la vez que causa, de violaciones de derechos civiles y políticos. Los distintos tipos de violaciones se influyen recíprocamente y se refuerzan unos a otros, a menudo con consecuencias devastadoras. La discriminación sistemática y las desigualdades en el acceso a la atención de salud o a la vivienda, a veces en el contexto de la competencia por unos recursos escasos o menguantes, pueden suscitar o exacerbar tensiones sociales o políticas que lleven al conflicto o al enfrentamiento violento, lo que a su vez perpetúa los ciclos de penuria y exclusión. Esta estrecha interrelación también ha sido reconocida por las comisiones de la verdad (...) La transición a una paz justa no será posible si no se abordan las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales a la vez que las violaciones de los derechos civiles y políticos, y si no se establece un marco no discriminatorio de acceso a los recursos y al poder” ONU. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Derechos Humanos. Cuarto periodo de sesiones. Cuestión del ejercicio en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales. Doc. A/HRC/4/62. 13 de febrero de 2007. Párr. 27-33.

192 Pablo De Greiff. *Repairing the past: Compensation for victims of human rights violations*. En *The Handbook of Reparations*. Oxford. Oxford University Press. 2006. Págs. 1 – 18.

La primera de las acepciones, vale decir, el sentido amplio de reparación mencionado por De Greiff, utilizado frecuentemente por autoridades judiciales y que en general se relaciona con la reparación material e individual, es el que se acoge en este trabajo¹⁹³. Adicionalmente, esta noción de reparación corresponde a la desarrollada por la Corte Constitucional a partir de la sentencia C-228 de 2002, luego profundizada y ampliada en las sentencias C-454 de 2006, C-370 de 2006 y C-209 de 2007.

Ahora bien, la reparación individual de las violaciones a los derechos habitacionales que suponen los actos de desplazamiento forzado, comporta una serie de deberes estatales, tal como se ha precisado en los Principios rectores de los desplazamientos internos (Principios Deng) y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas (en adelante, Principios sobre restitución). De estos deberes estatales conviene recordar por el momento los siguientes:

- Proteger la propiedad y las posesiones de los desplazados internos contra los siguientes actos: a) expolio; b) ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia; c) utilización como escudos de operaciones u objetos militares; d) actos de represalia; y e) destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales (Principio Deng 21).
- Dar prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva. El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho (Principio sobre restitución 2.2).
- Asegurar que todos los procedimientos, instituciones, mecanismos y marcos jurídicos relativos a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio sean plenamente compatibles con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y

193 Al respecto señala De Greiff "(...) en el contexto jurídico, el significado del término está vinculado con el objetivo específico que se busca en escenarios judiciales, que es obtener justicia para las personas, donde los medios de alcanzar justicia, a saber, el enjuiciamiento de casos aislados, tiene un impacto sobre el contenido concreto de la justicia". Pablo De Greiff. *Justicia y reparaciones*. En *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Catalina Díaz (Editora). Bogotá. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). 2008. Págs. 301-340.

de las normas conexas, y que en ellos se reconozca el derecho al regreso *voluntario en condiciones de seguridad y dignidad* (Principio sobre restitución 10).

- Velar para que todos los aspectos de los procedimientos de reclamación de restitución, incluidos los trámites de apelación, sean justos, oportunos, accesibles y gratuitos, y que en ellos se tengan en cuenta las cuestiones de edad y de género (Principio sobre restitución 13.2)
- Prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan (Principio Deng 29).
- No considerar válida ninguna transacción de viviendas, tierras o patrimonio, incluida cualquier transferencia que se haya efectuado bajo presión o bajo cualquier otro tipo de coacción o fuerza directa o indirecta, o en la que se hayan respetado las normas internacionales de derechos humanos (Principio sobre restitución 15.8).
- Establecer o restablecer sistemas catastrales nacionales con fines múltiples u otros sistemas apropiados para el registro de los derechos sobre las viviendas, las tierras y el patrimonio como componente integrante de cualquier programa de restitución, respetando los derechos de los refugiados y desplazados (Principio sobre restitución 15).

Pues bien, la Corte Constitucional en algunos de sus pronunciamientos, ha señalado obligaciones estatales precisas relacionadas con la *reparación* de las personas que han visto vulnerado su DVDA como consecuencia del desplazamiento interno forzado. Las obligaciones de reparación del DVDA a las que ha hecho referencia la Corte Constitucional en sus pronunciamientos son las siguientes:

- Establecer políticas, planes y procedimientos para la efectiva restitución de los bienes a las personas desplazadas
- Ofrecer asistencia jurídica y acompañamiento para la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado.

Establecer políticas, planes y procedimientos para la efectiva restitución de los bienes a las personas desplazadas

Ante una situación de desplazamiento interno forzado, las autoridades tienen la obligación de proteger el patrimonio de las personas, incluyendo sus viviendas, de manera que sean aseguradas las condiciones para su posterior regreso, una vez hubiere cesado la violencia y las violaciones a los derechos humanos¹⁹⁴. En este punto, resulta importante llamar la atención acerca de la jurisprudencia de la corte Constitucional, en particular de los pronunciamientos emitidos en el proceso de la emblemática sentencia T-025 de 2004. En este fallo, la Corte Constitucional revisó las peticiones de unas quinientas familias desplazadas por el conflicto armado que solicitaban en materia de vivienda, entre otras cosas, que les fueran respetados y protegidos los derechos sobre los inmuebles que se habían visto obligadas a abandonar. La corte en efecto accedió a las pretensiones de la demanda y, en consecuencia, ordenó que, al hacer el registro de las personas en situación de desplazamiento, las autoridades incluyeran la información necesaria sobre los inmuebles abandonados por ellas, de forma que se pudiera dar cumplimiento a las normas que reglamentan la protección de los bienes raíces abandonados.

En cuanto a la solicitud de protección de las tierras, propiedades y posesiones dejadas abandonadas por los desplazados, la corte ordenará a la Red de Solidaridad Social, como coordinador de la política de atención a la población desplazada y administrador del Sistema Único de Registro de la Población Desplazada, que incluya como parte de la información solicitada al desplazado, la relativa a predios rurales que posea o de los que sea propietario, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble, a fin de que con base en dicha información se proceda a dar aplicación al procedimiento y a los mecanismos de protección de tales bienes previstos en el Decreto 2007 de 2001¹⁹⁵.

Posteriormente en la sentencia T-821 de 2007, la Corte Constitucional se pronunció en relación con una acción de tutela interpuesta por una víctima de desplazamiento interno forzado, a quien la Agencia Presidencial para la Acción Social y la

194 En el derecho internacional de los derechos humanos esta obligación estatal se desprende, entre otras disposiciones, de lo establecido en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos que al respecto señalan: "La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales". ONU. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/33 de la Comisión de Derechos Humanos. Principios rectores de los desplazamientos internos. Doc. E/CN.4/1998/53/Add. 2. 11 de febrero de 1998. Principio 21.3.

195 Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Cooperación Internacional (Acción Social) decidió negarle su inscripción en el Registro único de Población Desplazada (RUPD). Ordenada la inscripción en el RUPD, la corte pasa a determinar los derechos y garantías para las personas víctimas del desplazamiento interno forzado, dentro de los cuales destaca los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral. Precisamente dentro del derecho a contar con una reparación integral, la Corte Constitucional se ocupa del derecho a la restitución de la tierra de las personas en situación de desplazamiento forzado, el cual adquiere naturaleza iusfundamental:

Ciertamente, si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental. Como bien se sabe, el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral. En este sentido es necesario recordar que el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas (los llamados principios Deng), y entre ellos, los Principios 21, 28 y 2985 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. Art. 93.2) (...)

Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado¹⁹⁶.

Este derecho a la reparación integral, en su aspecto de restitución de los bienes y del patrimonio del que se han sido despojadas las víctimas del desplazamiento, se traduce en la obligación estatal de adoptar medidas para la protección de los mismos. Al respecto, la corte hace un llamado al efectivo cumplimiento de este

196Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007. M.P. Catalina Botero Marino.

deber, tras comprobar la escasa actividad de las autoridades concernidas en la materia, no obstante tratarse de un mandato constitucional y legal¹⁹⁷:

Finalmente, no puede la corte dejar de advertir que la protección de la tierra de las personas desplazadas por grupos paramilitares o guerrilleros es probablemente uno de los asuntos en los cuales las autoridades han dejado de hacer todo aquello que el derecho constitucional les obliga. En efecto, como ya lo ha dicho la corte la política integral dirigida a la población desplazada debe tener un enfoque restitutivo que se diferencie claramente de la política de atención humanitaria y a la estabilización socioeconómica. En este sentido, debe quedar claro que el derecho a la restitución y/o a la indemnización es independiente del retorno y del restablecimiento. Ciertamente, no sólo como medida de reparación sino como medida de no repetición de los hechos criminales que perseguían el despojo, en caso de retorno se debe garantizar a la Población desplazada la recuperación de sus bienes, independientemente de que la persona afectada quiera o no residir en ellos. Sin embargo, si ello no es posible, las víctimas del desplazamiento forzado tienen derecho a obtener la entrega de otro bien en reemplazo del que dejaron abandonado o perdieron –Programa de permutas– derecho que es autónomo e independiente a que se le otorgue o no el subsidio para compra de tierras.

En todo caso, advierte la corte que para satisfacer las directrices mínimas de protección de los derechos de la población desplazada, debería existir un registro autónomo o especial para esta población, cuando se trate de personas que han abandonado sus bienes inmuebles rurales y urbanos. Este registro permitiría identificar adecuadamente a las personas que han sufrido el despojo de sus bienes y a los predios que por tal razón deben ser protegidos. Una medida de esta naturaleza permitiría crear mecanismos para promover el derecho fundamental a la propiedad y a la posesión de la población desplazada y serviría para implementar una política diferencial en materia de reparación, para quienes se vieron obligados a abandonar o fueron despojados de sus bienes (...) Por las razones mencionadas, la corte no puede dejar de exhortar tanto a la Agencia Presidencial

197 Ley 387 de 1997 "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia". Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997. Artículo 19. Así mismo, este deber estatal fue incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 que dispone: "Enfoque restitutivo: La política buscará que las personas vuelvan a gozar, por lo menos, de las condiciones y derechos en que se encontraban antes del desplazamiento. En esta medida, se buscará la consolidación de los mecanismos de protección y restitución de los bienes abandonados por la PD [población desplazada] y la articulación de las acciones con los programas de reparación que sean diseñados". Una obligación semejante también se había contemplado dentro del Decreto 250 de 2005. Normas citadas en la Sentencia de la Corte Constitucional T–821 de 2007. M.P. Catalina Botero Marino.

*para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) como a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para que, en cumplimiento de sus funciones legales y reglamentarias, cumplan con la obligación de establecer las políticas, los planes y procedimientos destinados a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes de los cuales han sido despojadas durante años gran parte de las personas que actualmente se encuentran en situación de desplazamiento forzado*¹⁹⁸.

Ofrecer asesoría y acompañamiento para la reparación de las personas internamente desplazadas

La obligación estatal de ofrecer asesoría y acompañamiento a las víctimas del desplazamiento, en la perspectiva de hacer efectivo su derecho a una reparación integral, ha sido puesta de presente por la Corte Constitucional en la sentencia T-821 de 2007 ya mencionada. En efecto, en tal oportunidad la corte señaló la importancia de asegurar que las víctimas del desplazamiento cuenten con toda la información y el acompañamiento necesarios para reclamar su derecho a que sean protegidos las viviendas y los bienes que hubieren abandonado como consecuencia del desplazamiento:

Así mismo, la corte encontró que la actora no ha recibido suficiente asesoría y acompañamiento para la defensa de su derecho a la reparación, en particular, en términos de la protección de la propiedad –suya o de los miembros asesinados o desaparecidos de su familia– sobre la tierra que se vio forzada a abandonar. En consecuencia, dado que esto amenaza su derecho fundamental a la restitución, se ordenará a Acción Social que asesore a la actora en la materia y que impulse los trámites necesarios para proteger su derecho y el de su familia a la propiedad de la tierra (...) En este sentido la corte ordenará a Acción Social y a las entidades del Ministerio Público que al momento de tomar la declaración de las perso-

198Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007. M.P. Catalina Botero Marino. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya había advertido acerca de la ausencia de mecanismos para asegurar la protección de los bienes abandonados por las personas desplazadas y la restitución de sus viviendas: "En Colombia existe desarticulación entre los sistemas de notariado, registro y catastro, lo cual anticipa dificultades en la devolución de las tierras pertenecientes a víctimas del desplazamiento forzado. Asimismo, preocupa a la CIDH la falta de información acerca de los posibles inmuebles que podrían entregar los jefes de los bloques de las AUC desmovilizados en cumplimiento de uno de los requisitos de elegibilidad establecido en la Ley [975 de 2005], a saber el artículo 10.2. La falta de información sobre los bienes incluye aspectos como la localización de los inmuebles, los nombres de los supuestos titulares, la aptitud de las tierras, y los métodos utilizados para su adquisición. Además, se desconoce si estos bienes serán destinados al fondo de reparación de víctimas, o bien a los proyectos productivos para reinsertados, desplazados y campesinos, así como las acciones sobre los legítimos titulares". OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Pronunciamento sobre la aplicación y el alcance de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*. Disponible en www.cidh.oas.org.

nas en situación de desplazamiento interno, les informen sobre sus derechos a la propiedad y a la posesión y sobre los mecanismos para el aseguramiento de sus bienes (RUP, cuando se trata de desplazamiento individual, o declaratorias de desplazamiento o de riesgo por los comités territoriales de atención a la población desplazada cuando se trata de éxodos masivos.). Adicionalmente Acción Social deberá acompañar el proceso de protección de tales bienes, de forma tal que las personas en situación de desplazamiento no se vean finalmente despojadas por el hecho adicional de la burocracia administrativa o de un andamiaje institucional al cual no resulta necesariamente fácil acceder¹⁹⁹

Balance de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las personas internamente desplazadas

Como se advirtiera al hacer referencia a las obligaciones de facilitar y promover el acceso de sujetos de especial protección constitucional a una vivienda en el capítulo anterior, el estado tiene una obligación inmediata de satisfacer un nivel esencial del DVDA, que en un sentido subjetivo supone el deber de garantizar un acceso preferente a soluciones de vivienda para aquellos que no cuentan con un lugar de habitación, mediante la provisión, al menos temporal, de un albergue o alojamiento público sano y seguro, así como del suministro de ayuda, asistencia e información suficientes para que puedan obtener una solución habitacional permanente²⁰⁰.

Pues bien, en general la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana le ha dado un trato semejante a las víctimas del desplazamiento, entendiendo las medidas de las que deben ser beneficiarios los desplazados más como medios para la “satisfacción” de un nivel esencial del derecho a la vivienda que como medidas de reparación. Es decir, la jurisprudencia del tribunal constitucional colombiano acerca de las personas desplazadas se ha orientado mucho más al cumplimiento del DVDA, que a la exigencia de la reparación de las violaciones a los derechos habitacionales de los que ellas han sido víctimas, a través, por ejemplo, de garantías para la efectiva protección y restitución de las viviendas y de los bienes que hubieren dejado abandonados con ocasión del desplazamiento.

Así, en la sentencia T-585 de 2006, la Corte Constitucional sugiere una serie de medidas para la realización del DVDA de las personas desplazadas, que se orientan básicamente a ofrecer a ellas las mismas ayudas que se otorgan a la población en ge-

199 Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007. M.P. Catalina Botero Marino.

200 Gerardo Pisarello. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona. Icaria. 2003. Pág. 106.

neral: subsidios de vivienda y acceso a créditos a largo plazo. Estas medidas merecen varias observaciones, como se pasa a ver a continuación.

1. En primer lugar, las acciones sugeridas por la corte en la sentencia T-585 de 2006 no van mucho más allá de la estabilización socioeconómica, mediante el acceso de las personas desplazadas a “los programas de asistencia social del Estado”, de la entrega de subsidios a la demanda de soluciones de vivienda y de la promesa de ofrecer condiciones más favorables para el acceso a créditos hipotecarios. En este sentido, conviene precisar en primer lugar que pronunciamientos de este orden carecen de una perspectiva reparativa, que exija de las restantes autoridades del estado la completa y verdadera compensación de los daños inferidos a las víctimas del desplazamiento forzado interno.

En efecto, en términos generales estas medidas adoptadas para asegurar el acceso de los desplazados a la oferta de servicios sociales, tienen poco alcance reparador, pues sus destinatarios entienden que sus beneficios les son entregados en su condición de ciudadanos y no de víctimas. Lo mismo debe decirse de las estrategias para la superación de la pobreza, que tienen una amplia población destinataria (no solo víctimas) y se orientan a atender necesidades básicas, lo cual hace que tengan baja capacidad reparadora, pues sus prestaciones se perciben como beneficios autónomos y no como respuestas a la condición de víctima de violaciones a los derechos humanos²⁰¹.

2. Ahora bien, las medidas avaladas por la Corte Constitucional en la sentencia T-585 de 2006, no son otra cosa que una de las posibles aplicaciones de lo que el CDESC de Naciones Unidas ha denominado, en su Observación General 4, *asequibilidad*²⁰²

201 La reparación no puede limitarse a los programas de desarrollo, aunque éstos puedan generar efectos reparadores, pues sus destinatarios directos no son las víctimas y dichos programas no son previstos en función de la responsabilidad estatal de reparar. Pablo De Greiff. *Repairing the past: Compensation for victims of human rights violations*. En *The Handbook of Reparations*. Oxford University Press. Oxford. 2006. Págs. 1 – 18.

202 “*Asequibilidad*. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos... Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho”. ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 4. El derecho a una vivienda adecuada*. Doc. E/1991/23. 1991. Párr.8.

y gastos portables²⁰³. Estos componentes del DVDA, en general hacen referencia a la accesibilidad económica a las viviendas, en particular para quienes se encuentran en situación de desventaja, de manera tal que los costos asociados a ellas no comprometan la satisfacción de otras necesidades básicas. Lo que la Corte Constitucional dispone en su sentencia T-585 de 2006, sobre el acceso de los desplazados a soluciones de vivienda, no es otra cosa que un desarrollo del contenido del DVDA y una tímida exigencia sobre el cumplimiento de los compromisos estatales conforme al PIDESC. No obstante, este tipo de medidas está lejos de reparar el daño que ha generado el desplazamiento forzado y la afectación del DVDA de las personas desplazadas.

3. Aún admitiendo que las medidas mencionadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-585 de 2006 se orienten a la estabilización socioeconómica, éstas no dan cuenta de la especial situación de vulnerabilidad y pobreza en la que se encuentra la población desplazada, ni tampoco de su condición de víctimas de graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos. En efecto, en la Sentencia T-585 de 2006 la corte estima que es suficiente con asegurar la inclusión de los desplazados en los programas a los que cualquier colombiano en condiciones de pobreza puede acceder, programas que lejos de acoger una perspectiva de derechos, se caracterizan por el asistencialismo y la entrega de ayudas económicas directas²⁰⁴. En el caso particular del DVDA, estas medidas se refieren a la oferta estatal de subsidios para la adquisición de vivienda de interés social, y al acompañamiento en el trámite de créditos hipotecarios ante el sector financiero.

203 "Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda" ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 4. El derecho a una vivienda adecuada*. Doc. E/1991/23. 1991. Párr.8.

204 COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO. *Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada. Primer Informe a la Corte Constitucional. 2008*. Disponible en www.codhes.org. En general, los programas ofrecidos por el Gobierno Nacional a las personas desplazadas, del tipo de *Familias en acción*, *Red Juntos*, *familias guardabosques*, *mujeres ahorradoras en acción* son concebidos como medidas discrecionales, revocables en cualquier momento bajo criterios que no son del todo claros para sus beneficiarios. Por el contrario, en una perspectiva de DESC, las diversas prestaciones que hacen parte de los derechos son exigibles judicial y políticamente, al tiempo que se establecen responsabilidades precisas de las autoridades públicas en su cumplimiento. Así mismo, este tipo de programas no permiten la superación de la pobreza, pues sus beneficiarios se limitan a recibir pasivamente las ayudas económicas directas y los subsidios. Bajo un enfoque de derechos humanos, las políticas públicas para la superación de la pobreza deben promover la generación de capacidades en las comunidades y el empoderamiento de los titulares de los derechos.

La propia Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 había puesto en duda la adecuación de este tipo de medidas a la situación en la que se encuentran generalmente las personas internamente desplazadas:

Los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y vivienda se facilitan a un número mínimo de desplazados. En los pocos casos en los cuales se otorgan facilidades de crédito, las entidades responsables se abstienen de prestar la asesoría y acompañamiento necesarios. Los requisitos y condiciones para acceder a los créditos de vivienda no se ajustan a las carencias económicas de los hogares desplazados. La exigencia de tiempos de ahorro, referencias personales y comerciales, así como otros requisitos, son en muchos casos, imposibles de cumplir para la población desplazada. Tales exigencias resultan discriminatorias y constituyen barreras de entrada para el acceso a este tipo de ayudas. En los programas de subsidio para la adquisición de vivienda, la falta adecuada de información sobre las zonas aptas para la construcción de vivienda ha generado reasentamientos en barrios marginales que no cuentan con servicios públicos domiciliarios básicos, o en zonas de alto riesgo²⁰⁵.

4. En este sentido, podría llegar a sostenerse que el ofrecimiento de subsidios de vivienda hace parte de la estabilización socioeconómica de las personas desplazadas, y que sólo cuando haya sido verificada ésta, sólo entonces, deberá ser asegurada la completa garantía y reparación del DVDA, en una etapa ulterior. Este argumento no resulta aceptable, teniendo en cuenta que, como la propia Corte Constitucional lo planteó en su sentencia T-704 A de 2007, dado el carácter múltiple del DVDA, como garantía que determina la realización de muy variados derechos, su plena realización y su reparación en el caso de las personas desplazadas constituye una condición

205 Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En el caso de la Sentencia T-966 de 2007, la Corte Constitucional hace un balance semejante al de la Sentencia T-025 de 2004 en el acompañamiento a la población desplazada y en las medidas adoptadas para garantizar su acceso económico a una vivienda en un municipio de la Costa Atlántica: “ (...) es cierto que de las cifras aportadas por las autoridades demandadas se logra inferir que algunas personas han sido beneficiadas por subsidios o asignación de tierras y que en otros casos su postulación se encuentra bajo evaluación. Sin embargo, la Sala no puede pasar por alto que el número de postulantes es alarmantemente bajo. Según los datos suministrados por FONVIVIENDA, de la convocatoria efectuada en el año 2004 se han otorgado, a partir de diversas resoluciones, un total de 62 subsidios. En contraste, la misma entidad informa que 162 de los jefes de hogar inscritos en el Registro Único ‘no se han postulado en ninguna de las convocatorias que ha abierto FONVIVIENDA para población desplazada’. Esto, agregado al desconocimiento que la gran mayoría de declarantes dijo tener sobre los requisitos y trámites necesarios para acceder a un subsidio y el señalamiento de la administración municipal, que dijo haber divulgado los programas de vivienda a partir de un contratista, muestran que una de las principales falencias estructurales que impiden el acceso a una vivienda digna a las personas amparadas por la presente acción, es la ausencia de una asesoría seria, clara y completa”. Corte Constitucional. Sentencia T-966 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

para la superación de la situación de marginalidad, vulnerabilidad y exclusión en la que ellas viven cotidianamente²⁰⁶. En otras palabras, en materia de vivienda parece desvanecerse la continuidad entre la estabilización socioeconómica y la reparación, como un proceso en el que la segunda sucede a la primera, pues restituir las viviendas a las personas desplazadas o, en su defecto, garantizarles el acceso a soluciones habitacionales permanentes y seguras en sus sitios de reubicación voluntaria, constituye una manera de hacer cesar la violación de sus derechos habitacionales, que incluso debe preceder a la estabilización.

5. Conforme a lo manifestado por la misma Corte Constitucional en las sentencias T-025 de 2004 y T-821 de 2007, y con base en los Principios rectores de los desplazamientos internos y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, la restitución de las viviendas debe ser el medio de reparación privilegiado por el estado colombiano en relación con la población internamente desplazada²⁰⁷. Así, con el fin de hacer efectiva esta restitución, y ante la inactividad de las restantes autoridades públicas²⁰⁸, la Corte Constitucional debería asegurar el respeto de los estándares internacionales en la materia, que hacen

206 "Al terminar la situación del desplazamiento sólo con la estabilización socio-económica que fue aludida en el aparte (i) de esta providencia, y que se entiende como "(...) la generación de medios para crear alternativas de reingreso de la población afectada por el desplazamiento a redes sociales y económicas..." [Decreto 250 de 2005, numeral 5.3 Fase de Estabilización Socioeconómica], es menester señalar que dicha estabilización es imposible si la población, que actualmente se encuentra en las aludidas condiciones de marginalidad, vulneración y exclusión, no recibe la debida atención para obtener una vivienda digna". Corte Constitucional. Sentencia T-704A de 2007. M.P. Jaime Araújo Rentería.

207 "Esta disección de los estándares más generales, que abarca desde las normas jurídicas internacionales sobre responsabilidad del Estado y los estándares de las Naciones Unidas, hasta los acuerdos de paz y de repatriación voluntaria, muestra la creciente y habitual integración de estas normas en una nueva norma consolidada que reconoce que refugiados y PID [Personas Internamente Desplazadas] poseen en la actualidad tanto un derecho implícito como explícito a la restitución de la vivienda y la propiedad. Sin embargo, en comparación con tantos otros principios desarrollados en el ámbito internacional, esta norma se ha sustentado activamente y se ha aplicado en muchos contextos nacionales donde existía el problema de los derechos de restitución de los refugiados y las PID. De hecho, es en el ámbito nacional en el que la historia de la restitución empieza ser interesante porque es allí donde encontramos las pruebas más sólidas de la creación de una norma nueva, práctica y exigible" Scott Leckie. *Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad*. En *El otro derecho, El derecho a la tierra. Conceptos, experiencias y desafíos*. ILSA. Bogotá D.C. Pág. 31 – 32.

208 La propia Corte Constitucional es consciente de la importancia de sus pronunciamientos y de los estándares internacionales en el diseño, la formulación, la implementación y la evaluación de la política pública en materia de reparación para las víctimas del desplazamiento forzado. "En ese sentido no sobra recordar que cualquier política que se adopte debe tener en cuenta las directrices contenidas en el bloque de constitucionalidad. En particular las que surgen de los principios rectores de los desplazamientos internos (los llamados principios Deng), y los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, que han sido mencionados". Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007. M.P. Catalina Botero Marino.

parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato conforme al artículo 93 de la Carta Política²⁰⁹.

Así por ejemplo, resulta por lo menos insuficiente la forma cómo la Corte Constitucional resolvió el caso que dio lugar a la sentencia T-1027 de 2003. En esta oportunidad, la Corte Constitucional decide una acción de tutela presentada por una persona desplazada del municipio de Vigía del Fuerte (Choco), aledaño a Bojayá. En los hechos de la tutela, la actora narra que decidió abandonar Vigía del Fuerte, desplazándose a Quibdó, tras los lamentables hechos ocurridos en Bojayá en marzo de 2000, cuando se presentó una incursión de un grupo guerrillero y destruyó parcialmente el pueblo. Años más tarde, dadas las precarias condiciones en que se encontraba en Quibdó, la actora decidió vender el inmueble en Vigía del Fuerte, conociendo entonces que la vivienda había sido demolida por orden de la administración municipal. En este caso, la Corte Constitucional ampara el derecho al debido proceso de la tutelante y ordena al alcalde municipal que en el término de cuarenta y ocho horas informe a la demandante, cuáles fueron las gestiones realizadas antes de la demolición del inmueble y los mecanismos que proceden contra esta decisión: “Es decir, la administración municipal deberá explicar el procedimiento adelantado en su actuación”²¹⁰.

Sin embargo, en esta sentencia la corte no advierte que la administración municipal desconoció los deberes estatales en materia de protección y restitución de las viviendas de las personas desplazadas. En este caso, las autoridades públicas concernidas no sólo no protegieron los bienes de las personas desplazadas, lo cual hace

209 Sobre la incorporación en el bloque de constitucionalidad de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la Corte Constitucional ha señalado: “Esta Corte ha reconocido la fuerza vinculante de los Principios Rectores, pues los ha considerado como parte del bloque de constitucionalidad para resolver casos concretos. Adicionalmente, en criterio de la Corte los Principios Rectores “deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado [...] sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución”. Los Principios Rectores, pueden, entonces (i) ser normas relevantes para resolver casos específicos, y (ii) tener verdadero rango constitucional, si son preceptos que reiteran normas incluidas en tratados de derechos humanos o de derecho humanitario. El uso (i) denota que ciertos principios o algunos de sus párrafos hacen parte de lo que la Corte ha denominado bloque de constitucionalidad en sentido lato, mientras que el uso (ii) denota que algunos de entre ellos forman parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido, ya que tienen jerarquía constitucional e, incluso, sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de las leyes. De manera que los derechos consagrados en la constitución colombiana deberán ser interpretados de conformidad con los tratados ratificados por Colombia cuyas disposiciones son recogidas o reiteradas en los principios, en particular según la interpretación que de ellos han hecho los órganos autorizados para interpretarlos; y, adicionalmente, el intérprete deberá preferir la interpretación de principios y normas constitucionales, fundidas en un sólo corpus normativo, que sea más favorable al goce de los derechos de los desplazados”. Corte Constitucional. Sentencia T-602 de 2003. M.P. Jaime Araújo Rentería.

210 Corte Constitucional. Sentencia T-1027 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

parte de sus funciones constitucionales y legales, sino que fueron ellas mismas las que con su comportamiento desconocieron el derecho a la reparación de una víctima de desplazamiento, contribuyendo a agudizar la situación de despojo de la tutelante. Así mismo, debe decirse que la orden impartida por la corte en poco contribuye a la reparación del DVDA, pues se limita a exigir de la administración municipal “explicaciones” sobre su actuación.

En síntesis, en general los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre las personas desplazadas se refieren mucho más a la realización del DVDA, como parte del proceso de estabilización socioeconómica, y como parte de la obligación estatal de “garantizar la satisfacción de, por lo menos, niveles esenciales mínimos” de los DESC, incluido el derecho a la vivienda. Así, la Corte Constitucional fundamenta la estabilización socioeconómica de las personas desplazadas y por momentos lo equipara con el cumplimiento de una de las obligaciones inmediatas del estado colombiano conforme al PIDESC²¹¹. De esta forma, las garantías que deben ser ofrecidas por el estado colombiano a todas aquellas personas que carecen de un hogar digno y adecuado para vivir, son ofrecidas como medios de estabilización socioeconómica a víctimas de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, como es el caso del desplazamiento forzado²¹².

Todo lo anterior no implica de ninguna manera restarle importancia a la lectura del desplazamiento forzado en clave de derechos sociales, ni a la obligación estatal de asegurar la satisfacción de niveles esenciales de los DESC, o el desarrollo de conteni-

211 “Las anteriores consideraciones de la Corte son consecuentes con la interpretación que ha hecho el Comité del PIDESC, según la cual, incluso en tiempos de conflicto armado no internacional existe la *“obligación fundamental mínima de garantizar la satisfacción de, por lo menos, niveles esenciales mínimos”* de los derechos sociales, económicos y culturales. Asimismo, son consecuentes con el Principio Rector 18, el cual establece: Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado. 1. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos: a) Alimentos esenciales y agua potable; b) Alojamiento y vivienda básicos; c) Vestido adecuado; y d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales”. Conforme a lo anterior, la Corte concluye: “Para la Corte, entonces, es clara la vulneración de los derechos al mínimo vital y a la vivienda digna de la actora, como consecuencia de la violación de su derecho a la igualdad, como quiera que en ejecución de la política pública de atención a desplazados, específicamente de los programas de restablecimiento, no fue tenida en cuenta su condición de persona de tercera edad, así como tampoco fueron satisfechos los niveles esenciales mínimos de dichos derechos sociales –Fundamentos 26 a 28 de esta sentencia–. Por ello, la Corporación concederá la tutela pretendida por la actora, cuyos efectos cobijarán a los integrantes de su grupo familiar inscritos en el Registro Único de Población Desplazada”. Corte Constitucional. Sentencia T-602 de 2003. M.P. Jaime Araújo Rentería.

212 “No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia. El desplazamiento forzado

dos del DVDA como la asequibilidad y los gastos soportables. Simplemente se trata de advertir cómo la perspectiva de derechos sociales, caracterizada por la exigencia de cumplir las obligaciones estatales de respeto, protección y cumplimiento, debe dar paso a una perspectiva reparativa que responda a las necesidades diferenciadas de personas que, como en el caso de los desplazados, han sido víctimas de violaciones graves y sistemáticas a sus derechos humanos²¹³.

Lo anterior tampoco supone restarle importancia al papel que ha tenido la corte constitucional colombiana en la garantía de los derechos de las personas internamente desplazadas, incluido el DVDA, en particular en el proceso de la Sentencia T-025 de 2004. En efecto, a partir de este y otros pronunciamientos de la corte Constitucional, esta corporación ha verificado la inactividad de las autoridades públicas concernidas y las ha confrontado frente a la necesidad de dar cumplimiento a los estándares internacionales en materia de atención humanitaria, estabilización socioeconómica y reparación de las víctimas del desplazamiento. Así mismo, conviene destacar que los pronunciamientos de la Corte Constitucional han generado un valioso y continuo proceso de monitoreo de la política pública en materia de atención a la población desplazada, con la participación de la academia, los organismos de control, organizaciones de derechos humanos y entidades gubernamentales, éstas últimas en la pers-

comporta obviamente una vulneración del derecho de los nacionales a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos, estas personas ven conculcados sus derechos de expresión y de asociación. De igual manera, en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse, se presenta un atropello de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad. Además, todas las personas forzadas a abandonar sus lugares de origen sufren un detrimento en sus ya de por sí muy afectados derechos económicos, sociales y culturales, y frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias. 32. También existe acuerdo acerca de que la vulneración de los derechos citados implica la violación de distintos instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, el artículo 3° Común de los Convenios de Ginebra y el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra". Corte Constitucional. Sentencia SU-1150 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido ver la sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

213 En este sentido, William L. Partridge advierte que la respuesta institucional al fenómeno del desplazamiento forzado debe evitar "la tendencia histórica de adoptar mecanismos tradicionales o prácticas y procedimientos que fueron diseñados para atender a poblaciones y situaciones que no responden a la realidad del desplazamiento", que precisamente es lo que viene pasando, considera Partridge, con relación al acceso a créditos, protección de la tenencia y la posesión, el ofrecimiento de retornos sin garantías y sin voluntad, el acceso a los programas sociales y el acceso a créditos parciales para proyectos productivos, medidas por completo ajenas a la realidad del desplazamiento. William Partridge. *Reasentamiento de los desplazados: tierra y reconstrucción desde la perspectiva internacional*. En *Seminario Internacional Territorio, Patrimonio y Desplazamiento*. Bogotá. Procuraduría General De La Nación y Consejo Noruego Para Refugiados. 2004. Pág. 43-60.

pectiva de “rendir cuentas” periódicamente con relación al impacto y la suficiencia de las medidas que han adoptado al respecto. En sí mismo, el aumento de los procesos de deliberación y discusión de la política pública en la materia, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los mismos desplazados, constituye un aspecto positivo del rol de la justicia constitucional colombiana que debe ser destacado.

No obstante, sí sería deseable una aplicación más consistente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de los principios rectores de los desplazamientos internos y de los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, con miras a asegurar que la política pública de reparación en materia de vivienda tenga como norte la restitución de las viviendas a las víctimas del desplazamiento²¹⁴.

Así mismo, parece necesario insistir en una clara distinción entre ayuda humanitaria, estabilización socioeconómica, cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de DESC y reparación de las violaciones a los derechos humanos de los que han sido víctimas los desplazados, en orden a evitar “la tendencia histórica de adoptar mecanismos tradicionales o prácticas y procedimientos que fueron diseñados para atender a poblaciones y situaciones que no responden a la realidad del desplazamiento”²¹⁵.

214Al respecto, Javier Barnes, con base en la experiencia internacional, señala la importancia de la restitución de las viviendas: “La experiencia internacional, en síntesis, tal y como acreditan todos los informes, estudios y documentos de la ONU, nos enseña dos cosas: a) que la restitución de la propiedad de los desplazados internos es presupuesto o condición ‘sine qua non’ de una paz duradera; y b) que son comunes los problemas que plantean los programas estatales en pro de la restitución de la propiedad. En lo que hace a la primera enseñanza, en efecto, se insiste en que la restitución de la propiedad y el reasentamiento o vuelta constituye un componente esencial del derecho a la reparación. La devolución de la propiedad representa una estrategia esencial para reparar las violaciones padecidas por las víctimas. Es más: se subraya reiteradamente que hay un evidente nexo entre impunidad y la falta de restitución. Por lo que se refiere a la segunda, la experiencia internacional demuestra que todas las situaciones de desplazamientos de población son únicas y específicas. En cambio, los problemas sí son comunes: la destrucción de la propiedad (en cuyo caso, procede una compensación); la pérdida de archivos y registros; la ocupación secundaria (de terceros, de buena o mala fe, con o sin testaferreros; problemas éstos que requerirán alternativas razonables para tampoco desproteger a los terceros de buena fe); programas de restitución y devolución insuficientes o discriminatorios; instituciones –administrativas y procesales– ineficaces (y aquí radica la clave o piedra angular)”. Javier Barnes. *La reparación patrimonial de las víctimas*. En *Justicia, verdad y reparación en medio del conflicto*. Bogotá. Fundación ideas para la Paz – Semana. Pág. 36. Desde una perspectiva comparada también ver Rhodri Williams. *Restitución: el caso de Bosnia Herzegovina*. En *Justicia, verdad y reparación en medio del conflicto*. Bogotá. Fundación ideas para la Paz – Semana. Págs. 17-19.

215William Partridge. *Reasentamiento de los desplazados: tierra y reconstrucción desde la perspectiva internacional*. En *Seminario Internacional Territorio, Patrimonio y Desplazamiento*. Bogotá. Procuraduría General De La Nación y Consejo Noruego Para Refugiados. 2004. Págs. 43 – 60.

Sin embargo, esta tendencia empieza a cambiar en la jurisprudencia de la corte Constitucional. Así parece sugerirlo una reciente sentencia en la que la Corporación señaló que los programas sociales no sustituyen la reparación. En ese sentido se pronunció la corte al declarar inexecutable una norma de la Ley 975 de 2005 (artículo 47), en la que se establecía que los servicios sociales brindados por el gobierno a las víctimas hacían parte de la reparación y de la rehabilitación. Para la Corte, estos beneficios deben ser entregados a todas las personas sin ninguna distinción ni condición como parte de la solidaridad del estado con los más necesitados y como garantía de los DESC. Esta obligación difiere del deber de reparar las violaciones a los derechos humanos, que está a cargo de quienes se han acogido a la Ley de Justicia y Paz, y subsidiariamente al Estado. La corte advierte en consecuencia que la reparación no puede confundirse con las obligaciones sociales que tiene el estado para la población en general, ni con la atención humanitaria que se brinda a las víctimas del conflicto armado, y que debe estar garantizada por las autoridades estatales²¹⁶. De esta manera, la corte empieza a trazar una línea mucho más nítida entre la formulación e implementación de programas sociales orientados a la superación de la pobreza y a la satisfacción de los DESC, y las fórmulas de reparación para las víctimas de violaciones a los derechos humanos:

En relación con este tema la corte comienza por reconocer la separación conceptual existente entre los servicios sociales del Gobierno, la asistencia humanitaria en caso de desastres (independientemente de su causa) y la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. En efecto, tal como lo sostienen los actores y lo aceptan la totalidad de los intervinientes, se trata de deberes y acciones claramente diferenciables, en lo relacionado con su fuente, su frecuencia, sus destinatarios, su duración y varios otros aspectos. Acepta así mismo la corte que, por estas mismas razones, ninguna de tales acciones puede reemplazar a otra, al punto de justificar la negación de alguna prestación específica debida por el estado a una persona determinada, a partir del previo otorgamiento de otra(s) prestación(es) de fuente y finalidad distinta²¹⁷.

Conforme a lo anterior, la corte admite que el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 975 de 2005, acerca de la inclusión de los servicios sociales que se brindan por el gobierno a las víctimas como parte de la reparación y rehabilitación, resulta contrario al goce efectivo del derecho fundamental de las víctimas a la reparación

216 "Programas sociales para atender a víctimas de la violencia no sustituyen reparación, dice la Corte". Diario El Tiempo. Diciembre 5 de 2008.

217 Corte Constitucional. Sentencia C-1199 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

integral por los delitos cometidos por los destinatarios de la Ley 975 de 2005. Considera la corte que esta norma lleva a confundir la prestación de estos servicios sociales que se deben brindar de manera permanente a todas las personas sin atender a su condición y la atención humanitaria que se presta en forma temporal a las víctimas de situaciones calamitosas, con la reparación debida a las víctimas de tales delitos²¹⁸:

Según lo explicado por los demandantes, y tal como ahora verifica la Corte, el vínculo creado por la norma atacada tiene por efecto la posibilidad de que la reparación debida a las víctimas se vea reducida por efecto de los servicios sociales de los que ellas hubieren sido beneficiarias, al punto que en casos concretos algunas víctimas podrían no recibir suma o prestación alguna por concepto de reparación, e incluso, que algunas de ellas vinieran a ser, paradójicamente, deudoras del gobierno que hubiere provisto los referidos servicios. Cualquiera de estas situaciones lesionaría el derecho de las víctimas a la reparación integral, dentro de un contexto de justicia transicional.

Más aún, destaca la corte que la expresión “hacen parte”, empleada en la norma demandada, es de carácter imperativo y no puramente eventual o permisivo, lo que de manera considerable allana el camino para que al amparo de esta norma se pretenda, en casos concretos, eludir o tener por sensiblemente reducidas las obligaciones relativas a la reparación de las víctimas, so pretexto de que ellas han sido ya reparadas a través de los servicios sociales que con carácter general debe prestar el Gobierno.

De otra parte obsérvese que, tal como los actores y varios de los intervinientes realizaron, los servicios sociales y las acciones de reparación son responsabilidad de sujetos claramente diferenciados, puesto que los primeros atienden al cumplimiento de obligaciones estatales, mientras que las segundas corresponden a los sujetos responsables de los crímenes cuya comisión origina la necesidad de reparación, y subsidiariamente al Estado. En tal medida, resulta inadecuado plantear que la acción gubernamental, en desarrollo de deberes de carácter general que al Estado atañen, pueda suplir la acción reparatoria que recae de manera principal en los perpetradores de los delitos, y que aun cuando en últimas puede ser cumplida por el estado desde su posición de garante, tiene una naturaleza ostensiblemente diferente²¹⁹.

218Corte Constitucional. Comunicado de prensa No. 53. Diciembre 4 de 2008.

219Corte Constitucional. Sentencia C-1199 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

La política pública de vivienda para las personas desplazadas

A diferencia de lo que ha ocurrido con la política pública general de vivienda, en relación con la población desplazada la corte sí ha hecho un pronunciamiento en el sentido de evaluar su conducencia al fin de lograr el disfrute del DVDA. Así lo hizo por ejemplo recientemente en el auto 008 de 2009, en el cual la Corporación se encarga de hacer un diagnóstico del estado actual de esta política, advirtiendo las deficiencias de las medidas adoptadas durante los últimos diez años. Al respecto, la corte parte de advertir que las medidas adoptadas hasta el momento han sido claramente insatisfactorias y que en particular el programa de subsidios a la vivienda no responde a las necesidades diferenciadas de las personas desplazadas, tal como se advirtió previamente en este trabajo:

(...) estas son las razones por las cuales se concluye que la política de vivienda no es idónea para lograr el goce efectivo de los derechos de los desplazados. De una parte, se constatan los precarios resultados que arroja la aplicación de los mecanismos de facilitación de vivienda: (i) como lo reconocen el Gobierno, los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, la asignación de subsidios de vivienda se encuentra lejos de cubrir la demanda real. (ii) La proporción de la ejecución de los subsidios adjudicados es menor que la mitad. Más del 50% de los recursos asignados a una solución de vivienda no acaban siendo destinados a dicho fin. Dados estos dos datos, se constata que menos de uno de cada veinte desplazados ha logrado hacer efectiva alguna ayuda de vivienda. (iii) Algunos indicadores sugieren que, aún los subsidios que son efectivamente ejecutados no son suficientemente efectivos. Así, sólo el 13% de aquellos desplazados que han utilizado el subsidio habitan en una vivienda que cumple con todas las condiciones necesarias para el goce efectivo del derecho. En comparación, la corte observa que el 7.5% de la población desplazada registrada habita en una vivienda que presenta todas las condiciones que satisfacen el goce efectivo del derecho. Ambos datos reflejan la inidoneidad de la política para conseguir resultados suficientes. Ello también tiene como consecuencia que, dada la dificultad de conseguirlos y la poca ayuda que representan en términos reales, la solicitud de subsidios de vivienda por parte de la población desplazada disminuyó de 64% de las personas desplazadas registradas en 2001, a 53% de ellas en 2006.

De otra parte, las razones por las cuales los resultados son tan limitados, corresponden en buena medida a fallas en la concepción plasmada en las leyes vigentes. De las múltiples falencias que diversos documentos han identificado, la corte destaca una trascendental: los hogares desplazados no cuentan con suficientes

recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado. Esa es una de las razones principales por las que se ejecutan pocos subsidios adjudicados.

Esta combinación de factores llevan a que la vivienda sea uno de los componentes para los que se destina una mayor proporción de recursos de la atención a la población desplazada, y a la vez, uno de los que muestra una cobertura efectiva más baja. Con la concepción de subsidios actual, alcanzar coberturas suficientes para todos los hogares desplazados que necesitan ayudas de vivienda involucraría un esfuerzo económico sustancial, probablemente inviable desde el punto de vista de la responsabilidad macroeconómica, y, como se dijo, inefectivo en cuanto al alcance de sus resultados. Al ritmo presente, no es posible prever un momento en la presente generación en el que la política satisfaga la demanda a la que está enfocada²²⁰.

De acuerdo con este balance, la corte ordenó al ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el director de Acción Social y la directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, la completa reformulación de la política pública de vivienda para las personas desplazadas, de tal manera que se determinen los siguientes aspectos:

- Los lineamientos de la nueva política;
- El diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentación;
- La definición de un cronograma para su ejecución; y
- La implementación y seguimiento de la nueva política pública.

La Corte Constitucional fijó para estas actividades un calendario preciso, de tal manera que la implementación de la nueva política pública de vivienda para las personas desplazadas deberá verificarse a más tardar el 31 de agosto de 2009²²¹.

220 Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

221 Un balance semejante acerca de la política de tierras, ordenando también su reformulación, hizo la Corte Constitucional en el mismo auto 008 de 2009. Así, en este auto la Corte advierte las deficiencias de las medidas adoptadas hasta el momento para la protección y restitución de las tierras abandonadas por los desplazados.

CONCLUSIONES

Los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el DVDA que se mencionan en este trabajo, permiten dar cuenta de la extensa jurisprudencia de nuestro tribunal constitucional en la materia. En efecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el DVDA comprende más de ciento treinta sentencias, en las que se pronuncia sobre todo tipo de asuntos relacionados directamente con el disfrute de una vivienda²²².

Con base en lo anterior, este trabajo demuestra las limitaciones de algunos análisis reduccionistas que se han efectuado sobre la labor de la corte en cuanto a los derechos habitacionales, como los trabajos de Olano, Osuna y Cepeda. En general, la escasa literatura que existe en Colombia sobre la jurisprudencia de la corte acerca del DVDA da cuenta de muy pocos pronunciamientos al respecto. Así por ejemplo, resulta lamentable presentar como un ejemplo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el DVDA la sentencia T-251 de 1995, en la cual la corte (como parte de lo que acá se denomina primera etapa de su jurisprudencia en este tema) considera que se trata de un derecho objetivo de carácter asistencial que “no otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir del estado en una forma directa e inmediata su plena satisfacción”²²³.

222 En el primer capítulo se presentan las razones para proponer en este trabajo una nueva denominación del derecho estudiado: derecho a la vivienda digna y adecuada (DVDA). Esta denominación se justifica, entre otras cosas, por la necesaria articulación entre el ordenamiento jurídico local y el internacional, entre la expresión utilizada en la Constitución Política colombiana de 1991 (derecho a la vivienda digna), y la planteada en la Observación General No. 4 del CDESC (derecho a una vivienda adecuada).

223 El Ex Magistrado Cepeda menciona como ejemplo de la jurisprudencia en materia de DVDA la Sentencia T-251 de 1995. Manuel José Cepeda Espinosa. *Derecho constitucional jurisprudencial: Las grandes decisiones de la Corte Constitucional*. Bogotá. Legis. 2001. Pág. 486.

Por el contrario, como sentencias paradigmáticas acerca del desarrollo del DVDA en los 17 años de jurisprudencia de la corte bien podrían ser mencionadas la T-617 de 1995 (desalojos forzosos), T-958 de 2001 (obligaciones estatales), C-936 de 2003 (elementos componentes), T-585 de 2008 (fundamentalidad), C-955 de 2000 (sistema de financiación de vivienda), SU-813 de 2007 (terminación de procesos ejecutivos hipotecarios para el recaudo de crédito reliquidados), T-602 de 2003 (restablecimiento de los derechos de las personas desplazadas), T-821 de 2007 (reparación a las personas desplazadas a través de la restitución de sus viviendas), T-170 de 2005 (suspensión de procesos hipotecarios contra portadores de VIH), T-520 de 2003 (suspensión de procesos hipotecarios contra víctimas de secuestros), T-1165 de 2001 y T-905 de 2007 (no discriminación en el acceso a créditos de vivienda de personas portadoras del VIH), entre muchos otros pronunciamientos significativos a los que se hace referencia en esta tesis.

Conforme a lo anterior, en este trabajo se llega a las conclusiones que a continuación se precisan.

1. Sobre la fundamentalidad del DVDA

- La evolución de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de fundamentalidad del DVDA exige distinguir entre dos etapas: la primera se refiere a la doctrina dominante en el periodo 1992-2001, mientras que la segunda hace referencia al desarrollo de la jurisprudencia constitucional sobre el DVDA entre los años 2001-2009.
- La nota característica de las sentencias de la primera etapa es que la corte hace un examen general acerca de la fundamentalidad del DVDA, sin detenerse en el análisis de las obligaciones estatales o de los elementos componentes de este derecho, que resultan comprometidos en el caso concreto sometido a su consideración. Conforme a lo anterior y de manera general, la corte sostiene en esta etapa que el DVDA es un “derecho-objetivo” de carácter asistencial, que debe ser desarrollado por el legislador y promovido por la administración de conformidad con la ley, que “no otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir del estado en una forma directa e inmediata su plena satisfacción”²²⁴.
- En la segunda etapa, la corte parte de reconocer el carácter múltiple del DVDA (“configuración positiva compleja” o “pluralidad de contenidos normativos” en palabras de la propia Corte), y advierte que “tal multiplicidad no puede ser sim-

224 Corte Constitucional. Sentencia T-251 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

plificada atribuyéndole al derecho en su conjunto un carácter meramente programático y negando que algunos de sus contenidos tienen el carácter de derechos subjetivos de carácter fundamental²²⁵. Así, la corte precisa una serie de supuestos en los que el DVDA puede ser considerado un derecho fundamental: (1) Cuando por vía normativa se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo (transmutación); (2) Cuando jurisprudencialmente se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo (transmutación); (3) Cuando esté dirigido a lograr principios como la dignidad humana o la solidaridad y sea traducible en un derecho subjetivo (transmutación); (4) Cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental (conexidad); (5) Cuando se reclame la protección del derecho frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales (deberes de respeto); (6) Cuando se reclame la protección del derecho frente a injerencias arbitrarias de los particulares (deberes de protección); (7) Cuando se afecte el mínimo vital.

2. Sobre el contenido del DVDA

- Como se demuestra en el capítulo tercero, la Corte Constitucional ha ido desarrollando paulatinamente una amplia jurisprudencia en materia de derechos habitacionales, consolidando subreglas precisas acerca de las obligaciones estatales en relación con el respeto, la protección y el cumplimiento del DVDA.
- La corte incorpora cada vez más en su lenguaje y decisiones sobre el contenido del DVDA, los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, en particular aquellos que se refieren a los deberes estatales y a los elementos componentes de esta garantía, como las observaciones generales No. 4 y 7 del CDESC.
- Existen algunos asuntos constitucionales relacionados con el respeto, protección y cumplimiento del DVDA sobre los cuales aún no existe pronunciamiento alguno de la corte Constitucional. La tesis que acá se sostiene es que este silencio de la corte responde, más que a la abstención de la corporación, a la ausencia de planteos por parte de los usuarios de la justicia constitucional. En este sentido, en el capítulo tercero se destacan cuatro asuntos relacionados con el DVDA en los que sería muy importante una jurisprudencia constitucional más sólida y sobre los cuales podría ser desarrollada una estrategia de litigio: elementos componentes del DVDA (en particular, en materia de adecuación cultural de la vivienda), desalojos forzosos, discriminación en el acceso a la vivienda en razón de los ingresos y política pública de vivienda con perspectiva de derechos.

225 Corte Constitucional. Sentencia T-1318 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

3. Sobre el DVDA de las personas internamente desplazadas

- En relación con los derechos habitacionales de las personas internamente desplazadas, la Corte Constitucional se ha aproximado principalmente en clave de cumplimiento del DVDA (conforme al deber de satisfacer niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos, y a elementos componentes del DVDA como la asequibilidad y los gastos soportables). Prueba de ello es que en algunos de sus pronunciamientos más importantes, la Corte Constitucional ofrece como solución a la crisis habitacional generada por los desplazamientos forzados, los programas de asistencia social del Estado, la entrega de subsidios a la demanda de soluciones de vivienda y la promesa de condiciones más favorables en el acceso a créditos hipotecarios. No obstante, estas medidas presentan al menos dos problemas centrales: (1) no dan cuenta de la especial situación de vulnerabilidad y pobreza en la que se encuentra la población desplazada; y (2) tienen baja capacidad reparadora, pues sus prestaciones se perciben como beneficios autónomos que son entregados a sus destinatarios en su condición de ciudadanos y no como reparación por las violaciones a los derechos humanos de las que han sido víctimas las personas desplazadas.
- Todo lo anterior no supone restarle importancia a la lectura del desplazamiento forzado en clave de derechos sociales, ni al papel que ha tenido la corte constitucional colombiana en la garantía de los derechos de las personas internamente desplazadas, incluido el DVDA, en particular en el proceso de la sentencia T-025 de 2004. No obstante, sí es deseable una aplicación más consistente de los principios rectores de los desplazamientos internos y de los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas en la jurisprudencia de la corte Constitucional.
- Esta tendencia parece empezar a cambiar a partir de pronunciamientos como la sentencia T-821 de 2007 y la C-1199 de 2008. En la primera, la Corte Constitucional hace referencia a la obligación estatal de establecer políticas, planes y procedimientos para la efectiva restitución de los bienes a las personas desplazadas, mientras que en la segunda hace énfasis en la distinción entre los programas sociales (orientados a la garantía de los DESC) y la reparación por las violaciones a los derechos humanos.
- Como la propia Corte Constitucional parece reconocerlo en la sentencia T-704 A de 2007, en materia de vivienda se desvanece la continuidad entre la estabilización socioeconómica y la reparación, como un proceso en el que la segunda

sucede a la primera, pues restituir las viviendas a las personas desplazadas o, en su defecto, garantizarles el acceso a soluciones habitacionales permanentes y seguras en sus sitios de reubicación voluntaria, constituye una manera de hacer cesar la violación del DVDA, que incluso debe preceder a la estabilización.

- Conforme a lo manifestado por la Corte Constitucional en las sentencias T-025 de 2004 y T-821 de 2007, y con base en los Principios rectores de los desplazamientos internos y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, la restitución de las viviendas debe ser el medio de reparación privilegiado por el estado colombiano en relación con la población internamente desplazada

En síntesis, este trabajo responde, con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, a los mitos y obstáculos que se han opuesto tradicionalmente a la fundamentalidad y justiciabilidad del DVDA. En efecto, esta tesis prueba que el DVDA tiene un contenido preciso; que algunos de sus contenidos son de cumplimiento inmediato y no progresivo; que no siempre se requieren recursos para hacerlo efectivo, pues no sólo supone para el estado deberes de cumplimiento, sino también obligaciones de abstención (respeto) y de protección; que existe una serie de supuestos en los que tiene carácter fundamental y en consecuencia procede su exigibilidad judicial a través de la acción de tutela; y sobre todo, que sí existe en Colombia una tradición constitucional de control judicial en materia de DVDA.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid. Trotta. 2002.
- Abramovich, Víctor. *Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política*. En *Revista de estudios socio-jurídicos*, 9. Bogotá. Universidad del Rosario. 2007. 9 - 33.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. *Pacto por el hábitat digno en Bogotá*. Bogotá. 2005.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. *Derecho a la vivienda digna*. Herramientas pedagógicas No. 8. Cátedra de Derechos Humanos. Secretaría de Gobierno. Bogotá. 2006.
- Arango Rivadeneira, Rodolfo. *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá Legis. 2005.
- Arango Rivadeneira, Rodolfo. *La prohibición de regresividad en Colombia*. En *Ni un paso atrás, La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Christian Courtis (Comp.). Buenos Aires. CEDAL – CELS. 2006. Págs. 153-171.
- Barnes, Javier. *Sobre la reparación patrimonial de los desplazados y la restitución de la propiedad en el contexto de la justicia transicional, Perspectiva comparada*. En *Seminario Internacional Territorio, Patrimonio y Desplazamiento*. Bogotá. Procuraduría General De La Nación y Consejo Noruego Para Refugiados. 2004. Pág. 71 – 87.
- Barnes, Javier. *La reparación patrimonial de las víctimas*. En *Justicia, verdad y reparación en medio del conflicto*. Bogotá. Fundación ideas para la Paz – Semana. 2005. Págs. 35-38.

- Barreto Rozo, Antonio. *Amparo constitucional de los derechos sociales. A propósito del carácter social de la acción de tutela*. En *Derecho constitucional: perspectivas críticas*. Bogotá. Universidad de los Andes–Siglo del Hombre editores. 1999. Págs. 85 – 122.
- Carbonell, Miguel (Editor). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid. Trotta. 2003.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo. *Bienestar y macroeconomía 2002–2006, crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia–Contraloría General de la República. 2006. Pág. 45 y ss.
- Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE). *Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. Bogotá. COHRE. 2006.
- Cepeda Espinosa, Manuel José. *Derecho constitucional jurisprudencial: Las grandes decisiones de la corte Constitucional*. Bogotá. Legis. 2001.
- Contraloría General de la República. *Evaluación de la política de vivienda, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, “Hacia un país de propietarios”*. Bogotá. Contraloría General de la República-PNUD. 2006.
- COORDINACIÓN NACIONAL DE DESPLAZADOS (CND). *El derecho a la vivienda y de acceso a tierras de la población víctimas del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá. CND – ILSA – COHRE. 2006.
- COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO. *Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada. Primer Informe a la corte Constitucional*. 2008. Disponible en www.codhes.org.
- Córdoba Triviño, Jaime. *El desplazamiento forzado y la jurisprudencia Constitucional: Estudio de la Sentencia T–025 de 2004 y su cumplimiento*. En *Seminario Internacional Territorio, Patrimonio y Desplazamiento*. Bogotá D.C.: Procuraduría General De La Nación y Consejo Noruego Para Refugiados. 2004. Págs. 203 – 229.
- Courtis, Christian. *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios*. En *Ni un paso atrás, La prohibición de regresividad en*

- materia de derechos sociales. Christian Courtis (Comp.). Buenos Aires. CEDAL – CELS. 2006. Págs. 3-52.
- Defensoría del Pueblo. Derecho a una vivienda digna. Bogotá. Defensoría del Pueblo. 2001.
- De Greiff, Pablo. *Introduction: Repairing the past: Compensation for victims of human rights violations*. En *The Handbook of Reparations*. Oxford. Oxford University Press. 2006. Págs. 1–18.
- Pablo De Greiff. *Justicia y reparaciones*. En *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Catalina Diaz (Editora). Bogotá. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). 2008. Págs. 301-340.
- DNP. Documento CONPES 3403. *Importancia estratégica del programa de subsidio familiar de vivienda*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. DNP. 12 de diciembre de 2005.
- Facultad de Economía, Universidad del Rosario. *Política de vivienda: alcances y perspectivas*. Revista Universidad, Ciencia y Desarrollo, Tomo II, Fascículo 05. 2007. Pág. 6. Disponible en <http://www.urosario.edu.co/investigacion/tomo2/fasciculo11/documentos/fasciculo11.pdf>
- FAO. Handbook: Housing and property restitution for refugees and displaced persons. Implementing the “Pinheiro Principles”. 2007.
- Golay, Christophe y Özden, Melik. El derecho a la vivienda. Ginebra. CETIM. 2007.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales: sistema universal y sistema interamericano*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José. 2008.
- Kothari, Miloon. *La lucha global por el derecho a una vivienda*. En *Desarrollo y derechos humanos*. Barcelona. Intermon. 2000. Págs. 92 a 111.
- Leckie, Scott. Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad. *El otro derecho, El derecho a la tierra. Conceptos, experiencias y desafíos*. Bogotá. ILSA. 2004. Pág. 31 – 32.

- López Medina, Diego Eduardo. *El derecho de los jueces*. Bogotá. Legis. 2001.
- Moncaleano Archila, Arturo y Morales, Jairo Armando (Editores). *Vivienda digna para todos*. Bogotá. Konrad Adenauer Stiftung–Pontificia Universidad Javeriana. 2006.
- Muñoz Castillo, José. *Constitución y vivienda*. Madrid. Centro de estudios constitucionales y políticos. 2003.
- Olano Garcia, Hernan Alejandro. *El derecho a la vivienda digna en Colombia*. Bogotá. Universidad de la Sabana. 2006.
- Osuna Patiño, Néstor. *El derecho fundamental a la vivienda digna, seña del estado social de derecho. Controversias sobre su aplicación judicial*. En *Revista Derecho del estado* No. 14, Junio de 2003. Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia. 2003. Pág. 95–110.
- Parra Vera, Oscar. *El contenido esencial del derecho a la salud y la prohibición de regresividad*. En *Ni un paso atrás: La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Christian Courtis (Comp.) Buenos Aires. CEDAL-CELS. 2006.
- Partridge, William. *Reasentamiento de los desplazados: tierra y reconstrucción desde la perspectiva internacional*. En *Seminario Internacional Territorio, Patrimonio y Desplazamiento*. Bogotá. Procuraduría General De La Nación y Consejo Noruego Para Refugiados. 2004. Págs. 43 – 60.
- Pinto, Mónica. *Los derechos económicos, sociales y culturales y su protección en el sistema interamericano*. En *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* No. 40. San Jose, CR. IIDH. 2005. Págs. 25 – 131.
- Pisarello, Gerardo. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona. Icaria. 2003.
- Pisarello, Gerardo. *El derecho a una vivienda adecuada: Notas para su exigibilidad*. En *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. Víctor Abramovich, Maria Jose Añón y Christian Courtis (Comp.). México D.F. Doctrina Jurídica Contemporánea. 2003.
- Plataforma Colombiana De Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. *Así van los DHESC*. Bogotá. PCDHDD – Universidad Distrital Francisco José de Caldas. 2008.

- República de Colombia. *V Informe al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Doc. E/C.12/COL/5. 2008.
- Rodriguez, Adriana y Bermúdez Díaz, Raúl. *El derecho a una vivienda digna*. En *Colombia: diálogo pendiente, políticas de empleo, salarios y vivienda*. Bogotá. Planeta Paz. 2007. Págs. 175-235.
- Rossi, Julieta y Abramovich, Víctor. *La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. En *Revista de estudios socio-jurídicos*. Volumen 9. Bogotá. Universidad del Rosario. Abril de 2007. Pág. 34-53.
- Roth Deubel, André-Noel. *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá D.C. Ediciones Aurora. 2006.
- Sepúlveda, Magdalena. *The nature of the obligations under the international covenant on economic, social and cultural rights*. Oxford. Intersentia. 2003.
- Uprimny Yepes, Rodrigo. *Justicia transicional y desplazamiento forzado*. En *Tutelando los derechos, Respuestas institucionales y sociales al desplazamiento forzado*. Bogotá. CODHES. 2006. Págs. 201-210.
- Uprimny, R y Saffon, M. *Reparación integral, atención humanitaria y política social*. *Caja de Herramientas*, Julio de 2007, 6 - 7.
- Uprimny Yepes, Rodrigo y Rodríguez Garavito, Cesar. *Constitución, modelo económico y políticas públicas en Colombia: el caso de la gratuidad de la educación primaria*. En: *Los derechos sociales en serio. Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. VV.AA. DeJusticia – IDEP. 2007.
- Uprimny Yepes, Rodrigo y Guarnizo, Diana *¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana*. Disponible en <www.dejusticia.org>
- Uprimny Yepes, Rodrigo. *Legitimidad y conveniencia del control constitucional a la economía*. En *Revista de derecho público* No 12. Bogotá. Universidad de los Andes. 2001.
- Vargas Velázquez, Alejo. *Políticas públicas, gobernanza y globalización*. En *Fundamentos de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2007. Pág. 11.

Ventura Robles, Manuel E. *Jurisprudencia de la corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. En *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos No. 40*. San Jose, CR. IIDH. 2005. Pág. 25 – 131.

Sentencias de la corte Constitucional.

Sentencias de constitucionalidad:

Sentencia C-252 de 1998 (M.P. Carmenza Isaza de Gómez).

C-217 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

C-383 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

C-955 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

C-228 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda y Eduardo Montealegre Lynett)

C-936 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett)

C-454 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño)

C-370 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

C-209 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

Sentencias de tutela:

T-406 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón).

T-578 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

T-423 de 1992 (M.P. Fabio Morón Díaz).

T-231 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

T-308 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

T-366 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

T-382 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

- T-251 de 1995 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).
- T-309 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).
- T-495 de 1995 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).
- T-569 de 1995 (M.P. Fabio Morón Díaz).
- T-617 de 1995. (M.P. Alejandro Martínez Caballero).
- T-237 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).
- T-269 de 1996. (M.P. Carlos Gaviria Díaz).
- T-172 de 1997 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).
- T-258 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).
- T-347 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz).
- T-190 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz).
- T-626 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).
- SU-1150 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).
- T-626 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).
- T-1689 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).
- T-958 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).
- T-1319 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes)
- T-098 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).
- C-560 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).
- T-1094 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).
- T-520 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).
- T-602 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería)

- T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)
- T-034 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).
- T-219 de 2004 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).
- T-701 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes)
- T-1216 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).
- T-097 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).
- T-170 de 2005. (M.P. Jaime Córdoba Triviño).
- T-282 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).
- T-494 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).
- T-617 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).
- T-894 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería).
- T-943 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).
- T-1318 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).
- T-585 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).
- T-591 de 2006 (M.P. Jaime Araújo Rentería).
- T-743 de 2006 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).
- T-754 de 2006 (M.P. Jaime Araújo Rentería).
- T-040 de 2007 (M.P. Jaime Araújo Rentería)
- T-043 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).
- T-514 de 2007 (M.P. Jaime Araújo Rentería).
- T-601 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).
- T-704A de 2007 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

- SU-813 de 2007 (M.P. Jaime Araújo Rentería).
- T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino).
- T-905 de 2007 (M.P. Jaime Araujo Rentería).
- T-966 de 2007 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).
- T-1075 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla)
- T-079 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil)
- T-175 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo)
- T-275 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).
- T-585 de 2008 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

Derecho internacional de los derechos humanos

ONU. *Informe del Secretario General de las Naciones Unidas. Cuestión del ejercicio en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales*. Consejo de Derechos Humanos. Cuarto periodo de sesiones. Doc. A/HRC/4/62. 13 de febrero de 2007.

_____. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 3, La índole de las obligaciones estatales*. Doc. E/1991/23. 1990.

_____. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 4. El derecho a una vivienda adecuada*. Doc. E/1991/23. 1991

_____. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. *Observación General No. 7. El derecho a una vivienda adecuada: Los desalojos forzosos*. Doc. E/1998/22. 1997.

_____. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. Doc. E/C.12/2000/4. 2000.

_____. Folleto informativo No. 21. *El derecho humano a una vivienda adecuada*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ginebra. 1996.

- _____. Folleto informativo No. 25. Los desalojos forzosos y los derechos humanos. Ginebra. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ginebra. ¿?
- _____. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda adecuada. Comisión de Derechos Humanos, 45 periodo de sesiones. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/15. 22 de junio de 1993.
- _____. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Comisión de Derechos Humanos, 46 periodo de sesiones. Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/20. 21 de junio de 1994.
- _____. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Comisión de Derechos Humanos. 58 periodo de sesiones. Doc. E/CN.4/2002/59. Marzo 1 de 2002. Párrafo 21.
- _____. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Comisión de Derechos Humanos. 60 periodo de sesiones. Doc. E/CN.4/2004/48. 8 de marzo de 2004.
- _____. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Comisión de Derechos Humanos, 61 periodo de sesiones. Doc. E/CN.4/2005/48. 3 de marzo de 2005.
- _____. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. Doc. A/HRC/4/18. 5 de febrero de 2007.
- _____. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/33 de la Comisión de Derechos Humanos. Principios rectores de los desplazamientos internos. Doc. E/CN.4/1998/53/Add. 2. 11 de febrero de 1998.
- _____. Informe del Relator especial sobre la restitución de las viviendas y del patrimonio, Sr. Sergio Paulo Pinheiro. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. Comisión de derechos. 57 periodo de sesiones. Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17. 28 de junio de 2005.

Este libro fue maquetado en tipografías Adobe Garamond Pro y Myriad Pro, y se imprimió en los talleres de Alternativa Gráfica en el mes de mayo de 2014, en Bogotá D. C., Colombia.