

II Congresso
Internacional
de Habitação
Coletiva
Sustentável
São Paulo

18, 19 e 20 de abril de 2016



Mónica Mejía-Escalante¹ | São Paulo, Brasil | Medellín, Colômbia

LOS DESPLAZADOS NO PUEDEN DISFRUTAR DE UNA VIVIENDA ADECUADA

Situaciones desde sentencias de tutela

RESUMEN

El programa de cien mil viviendas 100% subsidiadas del Gobierno colombiano está direccionado a hogares en situación de extrema pobreza. Pretende entregar con prioridad a población en desplazamiento forzado, una vivienda social subsidiada 100%, bajo el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie –SFVE-, el cual puede entenderse como un instrumento que posibilita la inclusión social del desplazado. Los documentos de análisis son las sentencias de tutela de 2014 sobre SFVE de la Corte Constitucional colombiana, en las que el desplazado expone problemas con este subsidio, y por consiguiente, la violación al derecho a la vivienda digna. El objetivo de este artículo es construir escenarios en los cuales se vulnera el derecho a la vivienda, cuando esta se obtiene por SFVE, a partir de sentencias de 2014 y las invocadas en estas con casos similares, con las que se levanta un árbol de sentencias; mostrando el objeto en litigio, la pretensión del demandante y la conducta que genera la vulneración. Así, emergen contextos en los que el demandante encuentra obstáculos en el acceso al SFVE, y en la habitabilidad en domicilios y lotes adjudicados bajo este subsidio; evidenciando situaciones como trabas para la seguridad de la tenencia, solicitud de requisitos que no están en la ley, problemas de habitabilidad, localización de inmuebles en áreas de conflicto o sin servicios básicos. Circunstancias que muestran que la vivienda social transferida a desplazados no cumple su función de inclusión social.

Palabras clave: Acción de tutela, Derecho a la vivienda, Subsidio de vivienda para desplazados.

INTRODUCCIÓN. SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE –SFVE- PARA POBLACIÓN EN DESPLAZAMIENTO FORZADO

La Constitución Política de Colombia en su Artículo 51 establece que todos los colombianos “tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”².

Una de las figuras jurídicas para la protección de los derechos constitucionales, como lo es el derecho a la vivienda digna, es la acción de tutela establecida en el Artículo 86 de la Constitución de Colombia, que una persona natural o jurídica puede interponer ante un Juez de la República, cuando, por parte de una autoridad pública o por particulares, son vulnerados derechos fundamentales o derechos sociales en conexidad con uno fundamental.

La entrega de cien mil viviendas subsidiadas 100%, bajo el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie –SFVE- a hogares que viven en situación de extrema pobreza, con prioridad a familias desplazadas por el conflicto armado interno, es una de las formas con las que el gobierno colombiano busca garantizar el derecho a la vivienda. Sin embargo, esta población expone en sentencias de tutela que este derecho ha sido vulnerado, por cuanto se presentan obstáculos para el acceso a este subsidio, y los lotes y domicilios adjudicados presentan problemas de habitabilidad.

1

Profesora Universidad Nacional de Colombia, Facultad Arquitectura, Escuela del Hábitat. Artículo de investigación parte de tesis en proceso del *Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo*, Brasil, 2012-2016. Investigación con apoyo de Comisión de Estudios de Doctorado de la Universidad Nacional de Colombia; Crédito-beca Colfuturo-Colombia 2012-2013; Beca Colciencias-679-Colombia 2015-2016.

2

El Pueblo de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

3

El Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1537 de 2012. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda*

y se dictan otras disposiciones.

4

Esta es una vivienda social con valor COP\$ 48'262.000 o USD\$ 14.223 (Valor a febrero de 2016), adjudicada a desplazados sin ninguna contraprestación económica.

5

El Congreso de la República. (2011). *Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.*

6

Ministerio del Interior y de Justicia. (2009). *Decreto 2190 de 2009. Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.* Colombia: Ministerio del Interior y de Justicia de la República de Colombia.

7

El subsidio para mejoramiento de vivienda es para edificación legal o legalizada, para mejora de estructura, materiales, redes eléctricas o de acueducto, y cuyo desarrollo exige la consecución de permisos. El subsidio para mejoramiento de

Conforme lo anterior, las sentencias de tutela son los documentos de análisis, revisadas desde el análisis de contenido, pues compilan el hecho que causa la vulneración a este derecho, las pretensiones y situación actual de demandante y la conducta que genera la vulneración; lo cual apoya el propósito de este artículo de construir a partir de sentencias de tutela, escenarios o contextos que exhiben la vulneración al derecho a la vivienda cuando esta se obtiene por SFVE.

El SFVE regulado por la Ley 1537 de 2012³ es un aporte estatal en especie o en dinero que se entrega por una sola vez al beneficiario, y está dirigido a que personas con escasos recursos económicos puedan acceder a una vivienda nueva o a mejorar la que ya tiene⁴. La Ley 1448 de 2011⁵ estipula que las víctimas de desplazamiento cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidio de vivienda, amparados en el Decreto 2190 de 2009⁶, el cual establece las modalidades de adquisición de vivienda: nueva; usada; construida en sitio propio como lote de terreno, terraza o cubierta de losa; mejoramiento de vivienda; mejoramiento para vivienda saludable⁷. Subsidio que puede ser nacional o municipal.

ESCENARIOS DESDE SENTENCIAS DE TUTELA DONDE SE VULNERA EL DERECHO A LA VIVIENDA

El libro 'El derecho de los jueces' de López⁸, ofrece una metodología de análisis de sentencias que permite construir escenarios, es decir, contextos en los cuales se vulnera un derecho. Las sentencias de tutela de la Corte Constitucional de Colombia sobre SFVE para desplazados, y que demandan derecho a la vivienda, son los documentos de análisis, alojados en la página web de esta institución⁹. Así, recopilamos sentencias del año 2014 bajo la palabra de búsqueda 'subsidio familiar de vivienda', denominadas aquí 'sentencias fuente', de las cuales se extrajeron sentencias con casos similares que estas invocan. En total fueron 33 documentos a analizar.

Establecido el objeto al cual el demandante busca acceder, que es el SFVE, y las pretensiones sobre ese objeto, clasificamos las sentencias por objeto, el cual puede abarcar varias pretensiones, construyendo así, gráficamente desde sentencias fuente y caso, árboles de sentencias sobre problemas con el SFVE, o lo que López denomina un nicho citacional sobre un tema jurídico o un derecho¹⁰. Hasta aquí la clasificación de sentencias según el abordaje metodológico de López. El siguiente paso fue develar las

acciones que producían la vulneración al derecho a la vivienda. En vista de lo anterior, para construir un escenario donde se vulnera un derecho, son tres componentes que lo configuran: **(a)** el objeto en litigio (el SFVE); **(b)** la pretensión o lo que el demandante solicita al respecto del objeto en litigio, que a la vez, muestra el procedimiento asociado con ese objeto; **(c)** la conducta, que es una acción o respuesta del demandado, y que genera la vulneración al derecho a la vivienda.

Ese conjunto de componentes de una sentencia, se constituyeron en categorías de análisis, lo cual permitió sintetizar el contenido de estos documentos, para luego relacionarlos por medio de una serie de preposiciones y posteriormente, conceptualizar sobre ellos; procedimiento conocido como codificación bajo el método de análisis de contenido, técnica de investigación que permite construir inferencias o dar explicaciones aplicadas a un contexto¹¹. El software Atlas.Ti es soporte para la categorización y análisis cualitativo. De esta forma, construimos escenarios donde se vulneran derechos habitacionales, en los que se presentan obstáculos en el acceso, adjudicación o uso de la vivienda obtenida por SFVE. La Tabla 1 compila los componentes de una sentencia utilizados como categorías de análisis. En la Figura 1 mostramos los tres componentes que constituyen un escenario donde se vulnera el derecho a la vivienda, como esquema metodológico para la representación gráfica de los escenarios.

Es necesario indagar por las características del demandante ya que la Constitución de Colombia insta enfoques diferenciados para población vulnerable. Al visibilizarlos en las sentencias, emergen otras situaciones que hacen más vulnerable al desplazado: adulto(s) mayor enfermo, sin ingresos, con y sin niños a cargo; madre o padre cabeza de hogar, con ingresos mínimos producto de trabajo informal o sin ingresos, con niños sanos, discapacitados o con enfermedades crónicas; indígenas desalojados de sus tierras, sin ingresos. Esta población demandante, aún varios meses o años después del desplazamiento, asegura en las sentencias, no tiene los medios económicos para su sustento y no supera su estado inicial de vulnerabilidad, por lo cual solicita el subsidio de vivienda como apoyo para el acceso a esta. Se considera desplazado:

"toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vul-

neradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de [...] conflicto armado interno [...], infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores”¹².

En la construcción de escenarios, se encontró que dos momentos del SFVE son objetos en litigio, como contextos donde el derecho a la vivienda digna es vulnerado: i) el acceso a SFVE, y ii) habitar un lote o domicilio adjudicado por SFVE. Para el caso i) del acceso al SFVE, dos son las pretensiones: que el subsidio sea adjudicado, aun muchos años después que el beneficiario ya ha sido aceptado en la convocatoria de subsidios; o que se le confiera subsidio a desplazados que no se han postulado para ese proceso. El momento ii) que trata sobre habitar un inmueble conferido por SFVE, ha generado inconvenientes al morador, por lo que sus pretensiones van desde exigir vivienda o lote con seguridad de la tenencia, con condiciones de habitabilidad a necesidades particulares, con servicios básicos, hasta solicitar localización segura para la vida de los ocupantes.

En las figuras 2 y 3, presentamos los escenarios sobre SFVE para población en desplazamiento forzado, como resultado del análisis de las sentencias, con soporte metodológico en la figura 1. Las sentencias de tutela fuente y caso de la Corte Constitucional de Colombia, mostradas en cada una de estas figuras, fueron los documentos de análisis para construir cada escenario.

PORQUE LOS DESPLAZADOS NO PUEDEN DISFRUTAR DE UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA. CONSIDERACIONES FINALES

La construcción de estos escenarios es una herramienta metodológica para exhibir contextos donde se vulnera un derecho, y para este caso el habitacional, en el que el objeto de litigio es el SFVE; lo que visibiliza condiciones de vida en espacios residenciales precarios y excluyentes de derechos. Los componentes de estos escenarios son: **(a)** objeto en litigio, **(b)** pretensión del demandante, **(c)** conducta del demandado.

Las descripciones de los hechos en las sentencias están llenas de alusiones a límites del derecho a la vivienda que se traspasan, se vulneran o se redefinen, y que pueden estar localizados en los centros o bordes entre ciudades, en área urbana o rural, en vivienda social o de otro nivel, en el cuarto de un domicilio, en una regulación de suelo o vivienda, en una ley ambiental, en una norma social, en un procedimiento para adquisición de habitación.

Mientras el demandante argumenta que las conductas del demandado, que bien pueden ser acciones o respuestas de este, disminuyen sus posibilidades de acceso a un SFVE, a servicios básicos y urbanos, a condiciones de habitabilidad en los lotes y viviendas adjudicados; estas conductas además vulneran, no solo el derecho a la vivienda digna, también otros invocados en las sentencias como el derecho a la vida en condiciones dignas, a la integridad personal, a la dignidad, al mínimo vital, a la salud. El demandado, sea agente público o privado, individuo o empresa, tiene el control sobre el objeto en litigio y responde a la pretensión del demandante escudándose en que no es su competencia, que las normas y procedimientos que lo regulan no admiten responder a la vulneración, que el perfil financiero no permite extender redes más allá de lo existente; es decir, establece límites desde sus regulaciones que no interceptan el borde que el demandante considera es su derecho a la vivienda. De este modo, si la conducta no disminuye o no desaparece, el demandante no obtiene la pretensión sobre el objeto en litigio, lo que mantiene una lesión o amenaza en el cuerpo, la mente, la salud, el patrimonio, de quien está en desplazamiento forzado, además de la vulneración del derecho a la vivienda.

Sobre la situación actual de los demandantes, estos exponen en las sentencias, que, como consecuencia del desplazamiento forzado y el no haber logrado superar su estado de vulnerabilidad –aún años después de haber sido desplazados–, padecen procedimientos para acceso al SFVE que no pueden cumplir, y que los excluyen por su ínfima capacidad económica, por las enfermedades crónicas o mentales que los aquejan o por el solo hecho de ser desplazados. Mientras es concedido el SFVE, como primer momento de este objeto en litigio, los demandantes viven hacinados en piezas; en viviendas de mala calidad; sin agua potable ni saneamiento; de la caridad de familiares y amigos para el alojamiento y la comida; sin acceso a crédito para vivienda, a servicios de salud, de educación. Para el segundo momento del SFVE, expresan que, las viviendas y lotes adjudicados por este subsidio tienen problemas de habitabilidad; que no están acondicionados a personas con discapacidad física o mental; que el stock de lotes para vivienda social y para terrenos para proyecto productivo, encaiminados a población vulnerable, se encuentran localizados en áreas de conflicto, sin agua potable para consumo humano e insuficiente para irrigación de la tierra para su producción; sin olvidar problemas con la seguridad de la tenencia.

vivienda saludable se otorga para la ejecución de obras menores que no requieren la obtención de permisos por parte de las autoridades competentes (Ministerio del Interior y de Justicia, 2009, Art.2).

8
López, Diego. (2006). *El derecho de los jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial* [Segunda ed.]. Colombia: Legis.

9
Web de la Corte Constitucional de Colombia: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

10
(López, 2006).

11
Bardin, Laurence. (2002). *Análisis de contenido* (3a ed.). Madrid, España: Ediciones Akal S.A.

12
El Congreso de Colombia. (1997). *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.*

Desde los escudos en los que el demandado argumenta su conducta, aprovecha los vacíos de las leyes y de los derechos, o se ampara en estos, para disponer del territorio según sus propósitos, generando una serie de impactos y vulneraciones a lo que el desplazado considera es su derecho a la vivienda, a los servicios urbanos y a la ciudad, así, este no puede disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Tabla 1. Componentes de una sentencia como categorías de análisis.

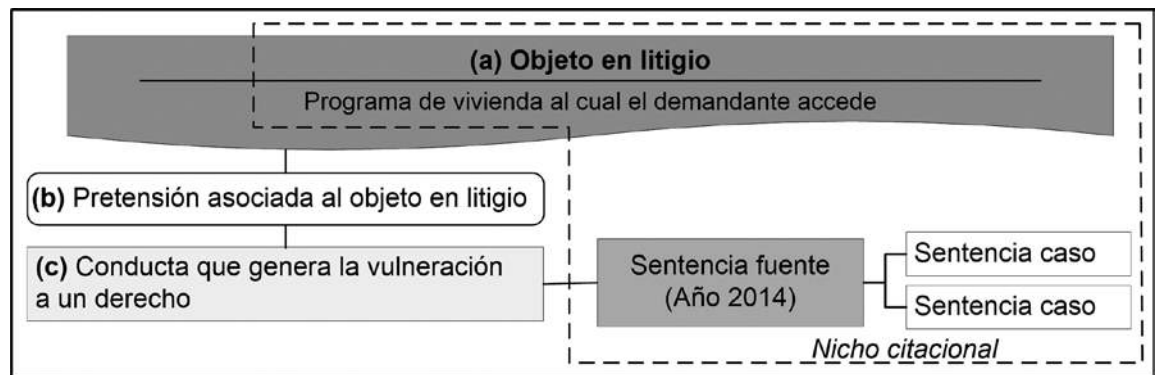
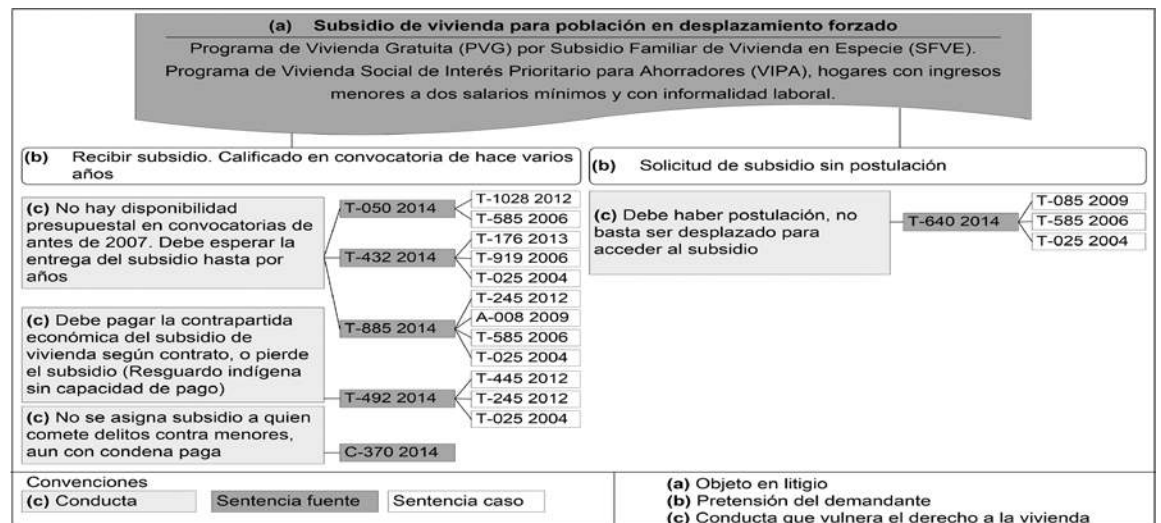


Fig. 1. Esquema metodológico de los componentes que constituyen escenarios donde se vulneran uno o más derechos.



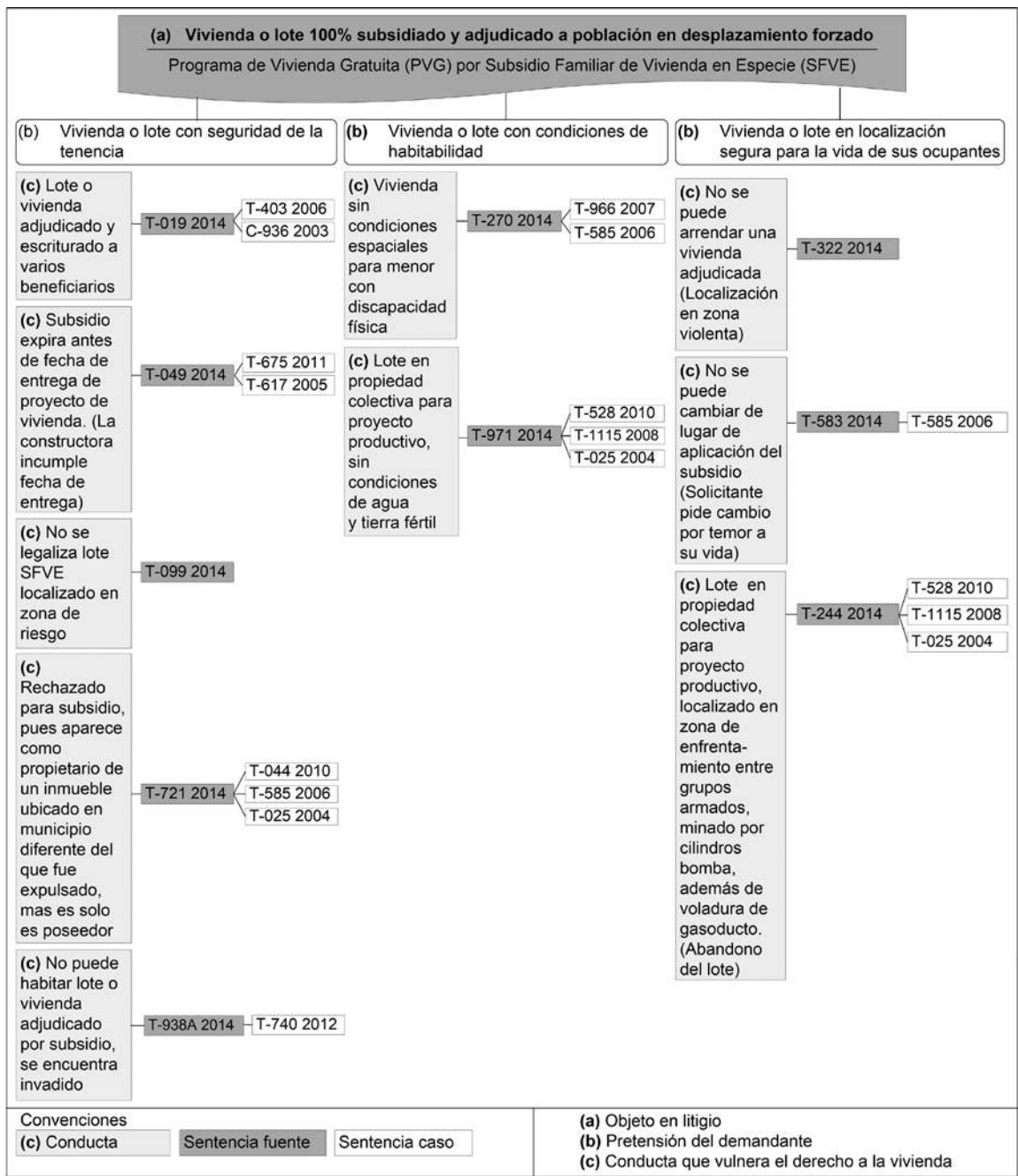


Fig. 2. Escenario sobre el acceso y adjudicación del SFVE para población en desplazamiento forzado.

MÓNICA ELIZABETH MEJÍA-ESCALANTE

memejiae@unal.edu.co

Graduação em Arquitetura (2002), Mestrado em Hábitat (2007) da Universidade Nacional de Colômbia. Estudante de Doutorado (C) em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo, Brasil. Docente na Universidade Nacional de Colômbia sede Medellín, Faculdade de Arquitetura, Escuela del Hábitat-Cehap. Experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em parceria interdisciplinar nas áreas de ciências sociais e urbanismo, principalmente nos seguintes temas: teoria sobre moradia, habitabilidade nas áreas residenciais, indicadores de moradia e sua relação com a dimensão jurídica do território, condições de habitabilidade em processos de remoção e realocização de população por obras de desenvolvimento.