



**La indeterminación de la vivienda digna como derecho fundamental en el departamento de
Antioquia**

Sara Benjumea Flórez

Tesis de maestría presentada para optar al título de Magíster en Derecho

Asesores

Mauricio Andrés Gallo Callejas, Doctor (PhD) en Filosofía

María Cristina Gómez Isaza, Doctor (PhD) en Derecho

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Maestría en Derecho
Medellín, Antioquia, Colombia
2024

Cita	(Benjumea Flórez, 2024)
Referencia	Benjumea Flórez, S. (2024). <i>La indeterminación de la vivienda digna como derecho fundamental en el departamento de Antioquia</i> . [Tesis de maestría]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Maestría en Derecho, Cohorte XII.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

DEDICATORIA

A mi amada Celeste,

Hija, a tus cortos cinco años has hecho en mí lo inimaginable, has convertido en luz los momentos de oscuridad, has dado alegría a mis tristezas, has dado motivación a mi desesperanza. Este viaje académico lo inicié sin ti, pero estoy segura de que no lo hubiera podido terminar si no hubieras llegado a mi vida. Espero que cuando en tu adultez leas esto, entiendas el profundo e infinito amor que te tengo y recuerdes lo poderosa que eres.

Te amo, tu mamá.

AGRADECIMIENTOS

Al llegar a este punto culminante de mi viaje académico, me siento profundamente agradecida y privilegiada de haber tenido el honor de contar con la guía y el apoyo de dos profesores excepcionales: Mauricio Andrés Gallo Callejas y María Cristina Gómez Isaza. Su conocimiento, paciencia y dedicación no solo han sido pilares fundamentales en el desarrollo de esta monografía, sino también han marcado indeleblemente mi crecimiento personal y profesional.

Juntos, han sido un equipo de asesoramiento sin igual, brindándome no solo su conocimiento y experiencia, sino también su valioso tiempo y atención personal. Este logro no hubiera sido posible sin su orientación experta, su apoyo emocional y su genuino interés en mi desarrollo académico.

Finalmente, quiero agradecer a quienes han sido mi soporte y luz a lo largo de este viaje. A mi madre, por su apoyo y sabiduría que han sido mi guía. A Maryali, por creer en mí incluso cuando dudaba de mí misma y brindarme un hogar lleno de amor y comprensión. Y a Mauro, por su paciencia, ternura, y motivación constante. Su presencia ha sido fundamental en cada paso de este camino. A todos, mi más sincero agradecimiento.

¡Gracias por creer en este proyecto!

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPITULO 1. EL CONCEPTO DE VIVIENDA COMO DERECHO	11
1. LA VIVIENDA DIGNA ES UN DERECHO.....	11
2. LA VIVIENDA DIGNA COMO DERECHO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO.....	18
3. DIMENSIÓN ANALÍTICA. DERECHOS Y METADERECHOS.	20
CAPITULO 2. EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	32
1. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL.....	34
CAPITULO 3. CONSECUENCIAS DE LA INDETERMINACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA .	56
1. LA TRAMPA VS. EL MANGO.....	57
2. ANÁLISIS DE LA DECISIÓN JUDICIAL	74
3. LA DISCRECIONALIDAD POLÍTICA EN LA VIVIENDA DIGNA	81
CONCLUSIONES	91
BIBLIOGRAFÍA.....	96

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. VIVA.	58
Figura 2. Caucasia.	68
Figura 3. Proyecto de vivienda "Los Mangos"	73

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Tipos de casos estudiados, tipos de conflictos y la solución identificada por la corte....39

Tabla 2. Panorama del derecho a la vivienda y su justiciabilidad.....52

RESUMEN

El presente trabajo devela un vacío, o como lo define Ferrajoli una laguna, en el ordenamiento jurídico colombiano vigente. En Colombia, el acceso a la vivienda digna no recibe hoy el tratamiento normativo exigido por una garantía constitucional fundamental; ya que en nuestra práctica política la vivienda digna no es un derecho. Por ende, con el fin de evidenciar este vacío normativo, en las siguientes páginas se propone identificar las brechas entre el reconocimiento legal y la implementación efectiva de este derecho fundamental; Para lo cual, se desarrollan tres capítulos, el primero, se fundamenta en las teorías de Alexy, Ferrajoli y Sen quienes ofrecen perspectivas valiosas para un análisis crítico de esta problemática. El segundo capítulo, destaca el papel crucial de la jurisprudencia en la configuración del derecho a la vivienda digna, resaltando cómo la Corte ha sido decisiva en establecer criterios de fundamentación y determinar los contenidos exigibles, especialmente en contextos de vulnerabilidad. Y el tercero capítulo, compara dos proyectos de vivienda realizados en el Departamento de Antioquia, específicamente en los municipios de Caucasia (“La Trampa”) y Peque (“El Mango”). Su propósito será responder si en su ejecución fueron o no realizados bajos los parámetros constitucionales que exige un derecho fundamental.

Palabras clave: Vivienda digna, Derechos fundamentales, Ordenamiento jurídico, Calidad de vida.

INTRODUCCIÓN

El derecho a la vivienda digna constituye un pilar fundamental para el bienestar y la calidad de vida en Colombia. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos para consolidar este derecho dentro del marco jurídico nacional, persisten desafíos significativos que han obstaculizado su pleno cumplimiento. Esta monografía describe el derecho a la vivienda digna en Colombia desde una perspectiva constitucional, abordando tanto los progresos como las dificultades en su implementación, a través del análisis de jurisprudencia constitucional y el estudio de dos casos específicos: "La Trampa" en Cauca y "El Mango" en Bogotá.

La Constitución de 1991 representa un hito fundamental al reconocer expresamente el derecho a la vivienda digna como un derecho fundamental. No obstante, la inclusión de este derecho en la carta magna no ha estado exento de desafíos en su aplicación práctica, ya que trae consigo una gran indeterminación, característica de gran parte de los derechos fundamentales. Además, pese a que se han tenido algunos avances legislativos y jurisprudenciales, las brechas entre el reconocimiento legal y la implementación efectiva persisten, dando lugar a tensiones y obstáculos, no solo estrictamente jurídicos, en términos de su regulación, sino de tipo social, político y económico.

Es por esto que, a través de un análisis de teorías, leyes, jurisprudencia, entrevistas y estudios de caso, esta monografía busca examinar cómo las interpretaciones y aplicaciones actuales del derecho a la vivienda digna, pueden resultar insuficientes o incoherentes, llevando a una implementación desigual y, a menudo, a la vulneración de este derecho fundamental.

Apoyándose en las teorías de Robert Alexy, Luigi Ferrajoli y Amartya Sen, sobre derechos fundamentales, garantías constitucionales y justicia social, se ofrece un marco crítico para analizar la situación en colombiana (Capítulo primero). Así mismo, se revisan decisiones clave de la Corte Constitucional que han influenciado la interpretación y aplicación del derecho a la vivienda digna en el país, identificando tanto avances como limitaciones en la actual jurisprudencia constitucional (Capítulo segundo). Finalmente, se evalúan dos proyectos de vivienda en el departamento de Antioquia, destacando cómo su ejecución se alinea (o no) con los estándares constitucionales de un derecho fundamental. (Capítulo tercero).

En suma, esta monografía no solo diagnostica los problemas existentes, sino que también sugiere recomendaciones para fortalecer la protección y efectividad del derecho a la vivienda digna; con el objetivo de asegurar que se trate como un verdadero derecho fundamental en Colombia. A través de este análisis, se espera contribuir al debate sobre cómo los marcos legales y las políticas públicas pueden y deben ser reformados para garantizar que el derecho a una vivienda digna sea una realidad accesible para todos los colombianos.

CAPITULO 1. EL CONCEPTO DE VIVIENDA COMO DERECHO

1. LA VIVIENDA DIGNA ES UN DERECHO

La vivienda es una de las necesidades fundamentales que las personas requieren satisfacer; en tanto, es un espacio que sirve para protegerse y resguardarse del entorno. Además, ayuda al desarrollo del individuo y su interacción con la familia. También es el escenario de la vida familiar y el lugar donde se ejercitan las actividades colectivas. Por eso, la vivienda se identifica, dentro de un determinado contexto, con un lugar o territorio, así como con unas costumbres y una cultura. Por esta razón, es necesario concebir la vivienda como un derecho, un derecho que debe tener gran relevancia en el desarrollo de la actividad humana y, por ende, prioridad dentro de los objetivos de los Estados ¹.

El derecho a una vivienda digna se establece como un pilar fundamental de los derechos humanos como de los derechos constitucionales fundamentales, extendiéndose mucho más allá de la mera provisión de un techo. Este derecho representa el valor esencial de un entorno de vida seguro y digno para cada individuo. La vivienda digna promueve el bienestar, ofrece protección contra los peligros ambientales, garantiza la salud física y mental y fomenta la estabilidad familiar y social. Además, materializa los principios de igualdad y no discriminación, proporcionando una vía para

¹ Como se mostrará más adelante resulta entonces necesario establecer el concepto del derecho a una vivienda. En primer lugar, se ha de definir qué se entiende por vivienda a los efectos del presente trabajo, y aunque este concepto puede abordarse desde varios puntos de vista, se encuentran algunos significados mayoritariamente aceptados; 1: La vivienda puede entenderse como un bien que satisface necesidades y como un bien complejo que debe tener un conjunto de atributos" (COLOMBIA, MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Cumbre mundial urbana, Colombia en Hábitat II, 1996. p.75); 2: la vivienda es "el refugio natural construido por la mano del hombre, en el que éste habita de modo temporal o permanente" (FERRANDO, Esperanza. El derecho a una vivienda digna y adecuada. Anuario de filosofía del derecho. 1992, nro. 9. p. 305).

que las comunidades marginadas accedan a oportunidades económicas, superen el ciclo de la pobreza y vivan de manera autónoma.

Este trabajo devela un vacío (una laguna en los términos de Ferrajoli²), en el ordenamiento jurídico colombiano vigente: el acceso a la vivienda digna en Colombia no recibe el tratamiento normativo exigido por una garantía constitucional fundamental; en nuestra práctica política, la vivienda digna aún no se considera un derecho. Con el fin de evidenciar este vacío normativo, en las siguientes páginas se propone comparar dos proyectos de vivienda realizados en el Departamento de Antioquia, específicamente en los municipios de Caucasia (“La Trampa”) y Peque (“El Mango”). Su propósito será responder si en su ejecución fueron o no realizados bajos los parámetros constitucionales que exige un derecho fundamental.

Que esto sea así, que se pueda tratar de una práctica política que desconoce el estatus de garantía constitucional fundamental, lo anticipa la manera en que la Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA)³, coincide el derecho a la vivienda digna mediante la siguiente escueta definición: “un

² Ferrajoli sostiene que los fundamentos de los derechos fundamentales. Madrid: Editorial Trotta, 2007. (En esta obra aborda la dimensión crítica de la dogmática, desde (i) las lagunas (vacíos legales) señalando que estos vacíos u omisiones legales pueden conducir a la arbitrariedad y la injusticia. Él cree que un principio fundamental de un sistema jurídico justo es la integridad de la ley, lo que significa que la ley debe proporcionar reglas y regulaciones claras y completas para abordar todas las situaciones posibles, de lo contrario estas brechas pueden crear incertidumbre. Y (ii) antinomias (Conflictos Jurídicos), Ferrajoli sostiene que resolver conflictos legales es una tarea crucial para la dogmática jurídica. De esta manera, desde un enfoque racional su postura ofrece una división del trabajo entre jurista y autoridades públicas: mientras los primeros nos esforzamos en develar este tipo de lagunas y antinomias, corresponde a las segundas en ejercicio de sus competencias jurídicas resolverlas, es decir, subsanar los vacíos y enmendar los conflictos) (FERRAJOLI, Luigi. Los fundamentos de los derechos fundamentales. Madrid: Editorial Trotta, 2007).

³. Tal y como aparece en su sitio web, VIVA es una entidad gubernamental de orden departamental, la cual tiene por misión reducir el déficit de vivienda social y la generación de empleo en las comunidades más vulnerables a través de la construcción, mejoramiento y legalización de viviendas en Antioquia. VIVA gestiona, promueve e impulsa todas las actividades comerciales, industriales, de servicio y consultoría para desarrollar planes, programas y proyectos de vivienda social, infraestructura y equipamiento público en todo el territorio nacional. Además, coopera con los departamentos, municipios o entidades descentralizadas. Esto se desarrolla mediante la aplicación de estrategias que induzcan y potencien la participación activa de los sectores público, privado y solidario. Esta entidad fue la encargada de ejecutar estos proyectos (VIVA. Conoce VIVA. [en línea]. Antioquia. <https://viva.gov.co/conoce-viva/#opcion1>. [Consultado: 24 de octubre de 2024]).

bien inmueble que tiene como objetivo garantizar el refugio, el abrigo y la protección de sus habitantes. Igualmente la privacidad y los espacios necesarios para el desarrollo de diferentes actividades cotidianas tales como la cocción de alimentos, el aseo personal, el reposo, entre otros”⁴.

Es en el derecho internacional en donde aparecen consagrados los elementos que dan forma a la idea de un derecho a la vivienda digna. Es el caso de la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), en donde se estipulan los siguientes elementos, que primero se enumeran y luego se pasarán a definir: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural⁵.

a. Seguridad jurídica de la tenencia

Este elemento subraya la necesidad de un marco jurídico que asegure a todas las personas, que cumplan con los requisitos aplicables (arrendatarios, comodatarios, propietarios, etc.), un título o estatus legal claro y predecible, que sea oponible ante cualquier intento de alterar la tenencia de la

4 Es de anotar que, pese a que se revisaron las páginas web de instituciones oficiales en temas de vivienda, tales como el Ministerio de Vivienda y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED no se encontró la definición de vivienda o vivienda digna como derecho fundamental a la vivienda digna.

5 Además de esta observación General, en el orden internacional aparecen otros dos hitos para la regulación de esta idea de un derecho a la vivienda digna. (i) La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), la cual reconoció en su artículo 25 el derecho a la vivienda como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de Derechos Humanos [DUDH]. 1948).(ii) La Agenda Hábitat, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) realizada en 1996, en la cual se reafirmó el derecho a una vivienda adecuada como principio fundamental y destacó la necesidad de abordar las cuestiones de vivienda en el contexto de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano sostenibles (NACIONES UNIDAS. II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. 1996). A este segundo hito se le debe agregar la Nueva Agenda Urbana, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) en 2016, la cual señaló la importancia de una vivienda asequible, accesible y adecuada para todos como parte del desarrollo urbano sostenible (NACIONES UNIDAS. III Nueva Agenda Hábitat, 2016).

vivienda. Esto es crucial para prevenir desalojos forzosos, violaciones a la dignidad humana y otros problemas relacionados con el desplazamiento. Además, se destaca que ser propietario implica responsabilidades, como el pago de impuestos y servicios públicos. La falta de información sobre estas obligaciones al momento de adquirir la vivienda puede generar consecuencias legales, económicas y sociales adversas para el beneficiario.

b. Disponibilidad de servicios públicos, materiales e infraestructura adecuada

Este elemento se basa en la lógica de que el derecho a una vivienda digna está intrínsecamente ligado a otros derechos fundamentales, como el derecho a la salud. La disponibilidad de agua potable, instalaciones sanitarias y de eliminación de residuos es esencial para prevenir enfermedades en comunidades. Además, la instalación de sistemas de energía y gas debe realizarse por personal calificado y cumpliendo con las normativas de seguridad para no comprometer la seguridad y salud de los habitantes.

c. Gastos de vivienda soportables

Se refiere a la capacidad del individuo de cubrir los gastos de vivienda con sus ingresos, sin comprometer su capacidad para satisfacer otras necesidades básicas como alimentación, vestimenta, educación y salud⁶. Es decir, la garantía del derecho a la vivienda digna permite que la persona pueda pagar todos los gastos económicos en los que incurre por estar en ella, sin que esto implique una restricción o impedimento en el cumplimiento de los otros derechos.

⁶ Aguerri Sánchez, P. (2005). La vivienda y el estado de bienestar en Europa. Acciones e Investigaciones Sociales, (21).

Para que este elemento sea factible se ha de considerar muy especialmente la intervención estatal a través de las formas y niveles de financiación que ofrezca. Así mismo, está relacionado con la seguridad jurídica, pues señala la necesidad de que las personas que vivan en alquiler se encuentren protegidas contra aumentos desproporcionados en los precios.

d. Vivienda habitable

Una vivienda en tanto derecho es habitable, si les ofrece a sus moradores seguridad física, si los protege de las inclemencias del tiempo y de vectores de enfermedades. Así mismo, la habitabilidad es entendida como: “*una construcción que reúna las condiciones legales de salubridad, higiene y seguridad para su ocupación*”⁷. Sin embargo, el concepto es bastante más amplio, se trata de que el alojamiento cubra las necesidades de sus ocupantes en cuanto a imagen personal, localización, calidad, adecuación al tamaño de la familia y a la edad de sus miembros⁸.

e. Asequibilidad

La asequibilidad implica que el mercado inmobiliario debe ofrecer opciones de vivienda económica accesibles según la demanda. Este concepto está vinculado a la sostenibilidad económica y prioriza a los sectores vulnerables de la sociedad, (baja capacidad económica, discapacidad física, enfermedades terminales, ancianos, etc.), garantizando así el acceso a vivienda adecuada a todos los niveles poblacionales.

⁷ GONZÁLEZ, Pons. TORRES, Marco. Habitabilidad, Granada: Comares. 1993. p. 20.

⁸ Pero en la actualidad, se encuentran proyectos de vivienda en la cual se reubican familias de hasta 8 personas en áreas de hasta 35mts². Su subdivisión en habitaciones conlleva a la no ventilación de estas y aun mayor hacinamiento. Además, en dichos proyectos se están encontrando vicios y patologías de construcción en el hábitat, pero el beneficiario reasentado recibe por obligación a “entera satisfacción” su unidad de vivienda, ya que no tiene otra opción pues su anterior casa ya ha sido demolida o un desastre lo ha dejado sin hogar.

f. Lugar adecuado

Los derechos económicos, sociales y culturales determinan que la vivienda debe localizarse de tal manera que permita el acceso al empleo, facilidades de acceso servicios de salud, escuelas, guarderías y otros equipamientos sociales y esenciales. Además, la vivienda no debe localizarse en sitios contaminados o con amenazas naturales que vulneren el derecho de los habitantes a un ambiente saludable.

Cuando hacen referencia los DESC a la ubicación de la vivienda, adicionalmente están señalando como elemento primordial de este derecho la integración social. Esto significa evitar la segregación y el aislamiento de grupos desfavorecidos o minoritarios. Por el contrario, la vivienda digna debe promover la cohesión social y la inclusión, no la marginación.

La ubicación también debe considerar la accesibilidad económica. Esto significa que vivir en ciertas áreas no debe incurrir en costos prohibitivos para los residentes, tanto en términos de transporte como de acceso a servicios básicos. Tal y como lo señaló en entrevista realizada, la Doctora Beatriz Rave, Gerente de la Empresa de Vivienda de Antioquia VIVA (2012-2015):

Una vivienda digna es tener más que el coco, más que las 4 paredes, es tener servicios, o sea tener servicios y tener hábitat. La vivienda digna para mí no es una vivienda que quede en la periferia sin servicios, sin conectividad con la ciudad, y no hablo solo de internet sino para mí...un valor muy grande de la vivienda es que esté conectada con los medios de ingresos, de subsistencia, de empleo, de trabajo, ¿y eso cómo se logra? primero que tengan servicios

públicos y segundo que tengan accesibilidad al transporte. Yo creo que el mejor subsidio de vivienda es un buen sistema a de transporte.⁹

Por lo anterior, es importante que las ubicaciones de las viviendas permitan a los residentes mantener sus redes sociales y comunitarias. Esto es particularmente relevante en el caso de reubicaciones o desarrollos urbanos, donde el traslado de comunidades puede romper tejidos sociales vitales. Ahora bien, en algunos casos, la ubicación adecuada puede depender de las preferencias culturales o las tradiciones de los habitantes, como puede ser el caso de comunidades indígenas o grupos con estilos de vida particulares.

g. Buena adecuación cultural

La vivienda es una forma de expresión cultural y en tanto derecho se exige prever la posibilidad de que la diversidad quede reflejada en las construcciones que se realicen. No obstante, medidas de este tipo muy pocas veces han sido adoptadas en los proyectos de vivienda, puesto que hay muy poca variedad de tipología de los apartamentos y las que ofrecen, no son acordes a las poblaciones minoritarias o en debilidad manifiesta. Ello deriva una dificultad en la convivencia en unidades residenciales en altura, con pobladores acostumbrados a habitar otras tipologías y otras maneras de moverse en el espacio.

⁹ Entrevista realizada 11 de octubre del 2024 a Beatriz Rave, Gerente de la Empresa de Vivienda de Antioquia VIVA (2012-2015).

2. LA VIVIENDA DIGNA COMO DERECHO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO.

También, en el ordenamiento jurídico colombiano se encuentran varias definiciones relevantes frente a la idea de la vivienda digna como derecho. Para ello es importante remitirse inicialmente a la Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 51, el cual establece lo siguiente: *“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”*.

De igual forma, la Corte Constitucional ha jugado un papel crucial en la interpretación y aplicación del derecho a la vivienda ya que ha emitido numerosas decisiones que han ampliado y clarificado el alcance de este derecho. Las decisiones más importantes incluyen fallos que protegen a las poblaciones vulnerables de los desalojos forzosos, brindan seguridad jurídica a los residentes de asentamientos informales y establecen el deber del gobierno de desarrollar políticas y programas para mejorar las condiciones de vivienda de las comunidades marginadas.

Además de la Constitución, se han promulgado varias leyes y reglamentos para definir e implementar mejor el derecho a la vivienda. Estas incluyen leyes relacionadas con la financiación de la vivienda, la planificación del uso del suelo y el desarrollo urbano. Por ejemplo, la Ley Nacional de Vivienda (Ley 1537 de 2012), la cual describe las responsabilidades del gobierno en la promoción y protección del derecho a la vivienda, incluido el desarrollo de subsidios de vivienda para familias de bajos ingresos.

Dichas disposiciones, se encuentran establecidas de manera muy limitada, en tanto no señalan claramente qué se entiende por vivienda digna, además su enunciación no informa ningún tipo de requisitos, procedimientos o mecanismos para la materialización de este derecho. Elementos que Ferrajoli denomina garantías primarias, y que, de acuerdo con su perspectiva, deben estar expresamente consagrados en el texto constitucional para que puedan ser verdaderamente materializables y por ende, exigibles¹⁰.

Por lo anterior, se podría afirmar que la materialización de todo derecho implica, en primer término, la definición de sus garantías primarias, puesto que de lo contrario, el Estado podría aprovechar dicha indefinición para evadir sus obligaciones o podría dar lugar a otro fenómeno jurídico y es la multiplicidad de conceptualizaciones. Esto a su vez ocasionaría una falta de materialización de este derecho, tal y como lo ha evidenciado Ferrajoli al decir que “la disonancia existente entre normatividad y efectividad ha de ser estudiada muy particularmente en el caso de los derechos sociales de prestación que son derechos con una elaboración teórico-jurídica más imperfecta y un sistema de garantías más defectuoso”¹¹.

Así las cosas, la hipótesis que propone este trabajo de existencia de una laguna o su pretensión de develar un vacío normativo frente al no tratamiento del acceso a la vivienda digna como derecho, empieza a evidenciarse desde la indeterminación con la que esta serie de disposiciones constitucionales, legales y decisiones jurisprudenciales constituyen nuestro ordenamiento jurídico vigente. Se trata en efecto de un fenómeno de doble indeterminación, por un lado, de tipo semántico y por otro de tipo normativo. Indeterminación semántica ya que no concretan el alcance de las

¹⁰ FERRAJOLI, Luigi Op. cit., p.2.

¹¹ *Ibíd.*, p. 16.

distintas expresiones en ellas contenidas; e indeterminación normativa, frente a sus garantías primarias puesto que no permiten establecer con claridad cuáles interpretaciones del artículo 51 son válidas y cuáles no.

Es por ello que para lograr una descripción adecuada del problema político-jurídico de la indeterminación del derecho fundamental a la vivienda digna, se debe realizar inicialmente un análisis desde las siguientes concepciones teóricas: los derechos sociales como prestaciones positivas fácticas y normativas¹² y los metaderechos¹³.

3. DIMENSIÓN ANALÍTICA. DERECHOS Y METADERECHOS.

Lo primero, entonces, es entender el significado de los derechos sociales fundamentales desde la perspectiva de Alexy, lo cual lleva a la definición que se tiene de “prestaciones positivas fácticas”, es decir, aquellos “enunciados deónticos complejos”¹⁴, mediante los cuales se crean posiciones normativas del tipo DabG¹⁵, esto es, relaciones triádicas donde encontramos a “a” titular del derecho sobre “b” titular del deber y “G” el objeto del derecho. Esta ecuación significa, de manera concreta, la derivación de una prestación en la que el Estado tiene el deber de realizar acciones específicas para satisfacer necesidades básicas. Así, por ejemplo cuando se afirma que alguien tiene derecho a un subsidio de vivienda, estamos diciendo que un grupo familiar es titular de ese derecho, el obligado es una entidad pública que administra el subsidio, y el objeto es el valor en dinero de dicho beneficio para ser aplicado en una vivienda.

¹² ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. 2da ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2007.

¹³ SEN, Amartya. El derecho a no tener hambre. Teoría del derecho N.3. Colombia: Universidad Externado de Colombia. 2002.

¹⁴ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 54.

¹⁵ GALLO, Mauricio. Derecho a la alimentación: aproximaciones teóricas y prácticas para su debate. Capítulo I: ¿Es defendible la idea de un derecho universal a no morir de hambre? Medellín: Universidad de Medellín. 2014.

Desde la perspectiva dogmática de Alexy, y distinguiendo entre derechos absolutos y relativos, se entiende que ningún derecho fundamental tiene un talante absoluto, y es aquí donde se desprende la distinción entre reglas y principios. El derecho fundamental a la vivienda digna está plasmado desde esta distinción como un principio, lo que genera un problema de indeterminación característico de este tipo de normas, y por ende exige un ejercicio de ponderación para determinar sus posibilidades tanto fácticas como jurídicas, que a la larga determinarán esos sucesos reales de materialización de estos derechos. Ejercicio que, según Alexy, debe ser realizado indiscutiblemente por el juez.

Dicho en forma breve, esos elementos que Ferrajoli¹⁶ denomina “garantías primarias”, el titular de los derechos (a), el titular de los deberes correlativos (b) y todos estos elementos detallados del objeto del derecho (G), que también Alexy denomina “los derechos fundamentales en sentido estricto”, deben ser determinados por el juez en toda esa dinámica de argumentación racional¹⁷. En cambio, por términos de dinámica política para Ferrajoli, el órgano facultado para fijar estos lineamientos normativos será siempre el poder legislativo.

Posición que también, nos lleva a los análisis realizados por Pisarello¹⁸, puesto que en cierta medida también podrían alinearse con el énfasis de Ferrajoli en los derechos fundamentales, como salvaguardias cruciales contra el abuso gubernamental y la protección de la dignidad individual. Ya que aprecia el enfoque de Ferrajoli en la creación de un marco sólido para proteger los derechos. Sin embargo, también realiza dos críticas principales: (i) la rigidez presentada por Ferrajoli y su

¹⁶ FERRAJOLI, Luigi Op. cit., p. 24.

¹⁷ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 56.

¹⁸ PISARELLO, Gerardo. Los derechos sociales y sus garantías. Madrid: Editorial Trotta. 2007.

estricta separación entre los derechos constitucionales y la legislación ordinaria, argumentando que podría no abordar adecuadamente los complejos y cambiantes desafíos legales y sociales. Por lo que propone un enfoque más pragmático, considerando valioso el equilibrio de derechos en determinadas situaciones, especialmente cuando diferentes derechos entran en conflicto. (ii) Discute la posición de Alexy, por el papel de los jueces en la interpretación de los derechos y los posibles problemas de legitimidad democrática que surgen de la toma de decisiones judiciales.

Ahora bien, la estructura y elementos constitutivos de los derechos sociales tal y como lo señala Alexy “prestaciones positivas fácticas”, son planteados como un asunto de definición jurisdiccional, por ende, sería el juez el que determine sus titulares, condiciones, alcances, etc. Sostiene que los jueces desempeñan un papel crucial a la hora de determinar cómo resolver los conflictos que se presentan cuando chocan entre sí los derechos fundamentales o con otros objetivos sociales importantes, minimizando al mismo tiempo la infracción de los derechos individuales¹⁹. Para Alexy, el objetivo principal de los derechos fundamentales es proteger la dignidad y la autonomía individual. Cree que los jueces, al ser independientes e imparciales, están en mejor posición para garantizar que estos derechos no sean violados por acciones legislativas o ejecutivas. Es así que permitir que los jueces determinen los titulares, las condiciones y el alcance de los derechos fundamentales ayuda a prevenir posibles abusos de poder.

Sin embargo, para los intereses de este trabajo, esta concepción teórica de Alexy debe lidiar para los intereses de este trabajo con dos serias dificultades. La primera, es la presunción de una

¹⁹ Desde la perspectiva de Alexy la titularidad de los derechos, acciones positivas fácticas recae en primer lugar en el individuo, sin embargo, en este trabajo, se hará una apuesta por la idea del derecho a la vivienda digna como una garantía que tiene como titular a un grupo familiar o colectivo (ALEXY, Robert. Op. cit., p. 58).

usurpación de poderes, ya que habría un reemplazo en las funciones que debería desarrollar otra rama del poder público, como es la legislativa, ya que la regla general para la distribución de los recursos públicos en una democracia es a través del procedimiento mayoritario. Por lo que puede conducir a decisiones antidemocráticas, ya que estas determinaciones tan cruciales deberían dejarse en manos de representantes electos que rindan cuentas ante el pueblo, y no en manos de jueces. No obstante, Alexy no lo considera una dificultad, sino por el contrario lo evidencia como una situación que puede permitir la dinamización del derecho, por cuanto el papel que le otorga a los Tribunales se centra más en una aplicación específica de los derechos a través de las prácticas interpretativas que puedan realizar, que, en la producción normativa por parte del legislador, más propia del positivismo²⁰.

Por lo que Alexy hace un llamado a interpretaciones respetuosas (meduradas), para garantizar el equilibrio entre derechos y democracia, ya que tanto el legislador como los tribunales pueden tener suficientes argumentos frente a la aplicación o no de un derecho, pero lo importante siempre debe recaer en el consenso sobre puntos fundamentales origen de la discusión, ya que la falta de consenso se da en los límites de ese derecho (por ejemplo, cuándo pasa de ser un problema de igualdad a uno de política fiscal) en un límite que parece difuso, del cual debe encargarse el juez, sin modificar el consenso esencial social que se tiene sobre su aplicabilidad²¹.

²⁰ Susanna Pozzolo, el constitucionalismo de los derechos y la justicia. Perfiles de las Ciencias Sociales, Año 5, No. 9, julio-diciembre 2017, pág. 39-54.

²¹ Alexy, R. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Segunda Edición. 2007

Interpretaciones como las anteriormente descritas, son las grandes preocupaciones que se tienen sobre la postura de Alexy, ya que los jueces podrían utilizar su autoridad para ampliar o remodelar los derechos fundamentales más allá de dichas nociones de interpretaciones mesuradas o consenso social. Llevándolos a una extralimitación del poder judicial y a un debilitamiento de la separación de poderes, en donde se hace difícil trazar la línea entre una decisión política y una estrictamente jurídica. Sumado a esto, que los jueces tengan amplia discreción para determinar el alcance y las condiciones de los derechos fundamentales podría conducir a una falta de previsibilidad y certeza jurídica. Esto podría socavar el Estado de derecho, ya que los ciudadanos podrían tener dificultades para anticipar cómo se interpretarán los derechos en diferentes casos, generando incertidumbre y confusión.

La segunda dificultad en esta propuesta de Alexy está relacionada con el problema de las posibilidades reales de materialización de los derechos sociales, especialmente de la vivienda digna. Ocurre que en la gran mayoría de sociedades hoy, entre ellas, el caso colombiano, no existen los recursos materiales suficientes para lograr dicha materialización, ya que, en estos contextos de escases, las administraciones públicas no tienen la solidez económica suficiente para garantizar lo que un juez pueda definir como lo ordenado por la Constitución, tales prestaciones propias y constitutivas de los derechos sociales. Y es en este punto, donde es importante hablar de la postura teórica de Sen²², la noción de metaderechos. De acuerdo con Sen los metaderechos no deben ser entendidos como una respuesta inmediata al ciudadano, ya que en el corto plazo esa exigencia no puede ser satisfecha por el Estado. Por el contrario, deben estar establecidos como una solución a corto-mediano plazo y esto solo es posible, a través de derechos que se expresen como políticas

²² SEN, Amartya. Op. cit., p. 124.

públicas, en los que se asignen competencias específicas en la satisfacción del derecho de ciertos organismos o entidades.

En esta teoría de los metaderechos, se establece una concepción más realista en la garantía de ciertos derechos sociales, pues en lugar de establecer que existe el derecho a una determinada acción positiva fáctica, se postula que existe al derecho a que se formule una determinada política pública, de suerte que el grado de concreción de ese derecho en cabeza del sujeto beneficiario (a) dependerá de las condiciones, reglas y/o requisitos que se formulen en la política pública (G). En este sentido el derecho a la vivienda leído como metaderecho, implica que en lugar de que un sujeto tiene derecho a ciertas prestaciones fácticas concretas, solo tendrá derecho a que se creen determinadas normas (políticas públicas) que permitan en algunos eventos concretar en un futuro ese derecho; tal y como lo señala Sen:

Un metaderecho a algo x puede ser definido como el derecho a tener políticas p(x) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x....busca dar a la persona el derecho a exigir que tal política sea dirigida a asegurar el objetivo de hacer del derecho a medios adecuados un derecho realizable, aun si ese objetivo no puede ser inmediatamente alcanzado²³

Ahora bien, en esta misma línea que plantea Sen, es donde se presenta uno de los fenómenos más interesantes en Colombia en el marco del surgimiento del amparo estructural de los derechos y son las sentencias estructurales. Sentencias cuyo objetivo primordial consiste en poner fin a violaciones

²³ SEN, Amartya. *Ibíd.*, p. 15.

generalizadas y sistemáticas de los derechos a través de decisiones judiciales que ordenen el diseño e implementación de políticas públicas por parte del Estado²⁴.

Para llevar a cabo una descripción detallada del fenómeno del amparo estructural de los derechos, conviene señalar las siguientes características que hacen diferentes las sentencias estructurales del amparo ordinario: (i) abarca la protección de derechos de un gran número de personas; (ii) la causa generadora de la violación de los derechos, suele consistir en el acaecimiento de un bloqueo constitucional; (iii) la complejidad de las órdenes emitidas en la sentencia y (iv) la aprobación de la sentencia no da por terminado el proceso, sino por el contrario genera una evaluación del cumplimiento de las órdenes impartidas²⁵.

Por lo anterior, en este tipo de sentencias estructurales no se plantean enfrentamientos habituales entre dos partes, si no que se observa que tales procesos se enmarcan dentro de contextos muchos más complejos, que hacen que a la larga, la protección ordinaria sea de poca utilidad, pues deja inalteradas las causas de fondo que han provocado la infracción, por eso la sentencia se torna más ambiciosa, en el sentido que se convierte en un espacio de diálogo para la construcción de políticas públicas. Si bien en la literatura tradicional, pensada sobre todo en términos de la relación entre sentencias estructurales y estado de cosas inconstitucional, estas aparecen como un ejercicio de activismo judicial y en ese sentido, un riesgo para el principio democrático, en este trabajo a la luz de la comparación entre Alexy y Ferrajoli, se sostendrá que se trata más bien de una restricción en la función del juez y un mayor respeto por el principio democrático. Como sustento de tal apuesta,

²⁴ *Ibíd.*, p. 14.

²⁵ *Ibíd.*, p. 15.

puede referenciarse lo que sucede en Colombia, donde se encuentran en sentencias de la Corte Constitucional las siguientes afirmaciones:

La Corte Constitucional no es competente para formular, ejecutar, evaluar o hacer seguimiento de las políticas públicas. Su competencia es para confrontarlas con los parámetros mínimos constitucionales y verificar que en su ejecución se cumpla con un mínimo del goce efectivo de los derechos fundamentales que se pretenden valer²⁶.

Es así como, si se analiza el contexto del derecho colombiano, estas sentencias estructurales que contienen a su vez metaderechos, se refieren a decisiones tomadas por la Corte Constitucional que tienen un impacto amplio y duradero en la interpretación, protección y realización de los derechos fundamentales. Por lo que estas sentencias a menudo abordan cuestiones sistémicas y establecen lineamientos para acciones legislativas, ejecutivas y administrativas para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Dichas órdenes se pueden considerar como un aspecto importante de la jurisprudencia constitucional, ya que desempeñan un papel crucial en la defensa y promoción de los derechos fundamentales en el país y dejan claro dos puntos importantes. El primero, los jueces no son los responsables de resolver esas antinomias normativas. Y, el segundo, declaran, un derecho a las políticas públicas en aras de esa protección constitucional, tal y como lo refiere la misma sentencia: “derecho constitucional a que exista un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas que, en efecto, se están implementando”²⁷.

²⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-302. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C., 2018.

²⁷ *Ibíd.*

De esta manera, si se analiza específicamente el derecho a la vivienda desde la anterior perspectiva, ya no es el juez el que tiene todas las facultades para determinar todos los elementos de asistencia (titulares y objeto) lo cual se ha venido haciendo en Colombia a través de sentencias comando y control²⁸, sino que desde una estructura de metaderechos, lo que se debe establecer es una perspectiva político jurídica donde se plantee un derecho a una política pública o a un contenido mínimo expresado en determinadas normas que desarrollan políticas públicas.

Adicionalmente, es importante señalar que los metaderechos van más en la línea de sentencias estructurales, las cuales deben ser vinculadas urgentemente a este concepto, dicha jurisprudencia debe apoyar en la gran definición del “quién”, ya que es este el sustrato de las sociedades pluralistas que están surgiendo, puesto que el principal problema de los metaderechos no son solo los recursos materiales sino aquellas discusiones sustanciales de fondo.

En conclusión, es claro que el derecho a la vivienda digna presenta una falta de regulación normativa lo que ha impedido su materialización, por lo cual, el presente trabajo propone que sea abordado desde la perspectiva teórica de los metaderechos. Entendido de esta manera se configura como una prestación positiva, un mandato de hacer, pero no fáctico sino normativo y en el cual se establece el deber del Estado de formular políticas públicas y la obligación de adscribir las dentro del diseño institucional de la administración a la entidad competente para el manejo de estos recursos. Adicionalmente, la garantía de este derecho incluye el ejercicio activo de participación

²⁸ CANO BLANDÓN, Luisa Fernanda. Análisis cualitativo comparado y Process Tracing en la investigación socio-jurídica: posibilidades de su uso combinado a partir del estudio de la implementación de sentencias estructurales. En Diálogos de Derecho y Política. mayo – agosto, 2021. no. 29, p. 32.

política de sus propios titulares en los términos de influir en la construcción de estas políticas públicas.

Es así, lo que se ha visto es que el contenido exigible del derecho a la vivienda, ha dependido esencialmente de las confluencias de dos programas de gobierno, uno nacional y los otros, del nivel municipal, instrumentos en los que se determinan asuntos como montos de subsidio asignados, población focalizada, y modalidades de subsidio que se pretenden entregar. Estos programas de gobierno son temporales, por lo que, con frecuencia, pasado cierto tiempo, con la definición de un nuevo programa de gobierno expresado luego en un plan de desarrollo, el contenido exigible será otro. De forma paralela existen normas más o menos permanentes que regulan aspectos transversales al derecho a la vivienda, como lo es el régimen urbanístico, la habilitación de tierras, el régimen de servicios públicos, y las cargas tributarias que deben soportar estos bienes.

Por tanto, el derecho a la vivienda es un derecho complejo y complicado de llevar a la práctica. En su satisfacción confluyen diferentes variables, algunas se asocian a la disponibilidad de tierras en los contornos urbanos, otras a la posibilidad de conexión a los servicios públicos, otras a los costos de transacción que asumen los partícipes del sistema y las familias; incluso la regulación de la vivienda sometida a un precio público, plantea igualmente problemas de implementación y de disponibilidad. Sumado a estas variables aparecen otras que dependen netamente de la voluntad de los gobiernos cuando disponen de recursos en sus presupuestos para financiar subsidios, y cuándo determinan que tipos de subsidios.

Por tanto, en este trabajo se estudiarán problemáticas asociadas a la garantía de los derechos sociales, usando el derecho a la vivienda como uno de los ejemplos de un derecho altamente indeterminado, en aspectos que comprenden lo siguiente: (i) cuál es el posible vínculo entre estas

dos lecturas de los derechos sociales (como prestaciones positivas fácticas y como metaderechos) y ese tipo de decisiones proferidas por la Corte Constitucional denominadas sentencias estructurales, esto a la luz de las dos dificultades identificadas en Alexy, la relación entre el principio democrático y la potestad judicial y la relación entre el mandato de garantía de los derechos sociales y las circunstancias fácticas de escases y (ii) cuáles son las órdenes concretas establecidas en las políticas públicas que permiten la materialización en políticas públicas concretas, los casos de Caucasia y Peque.

Antes de empezar con esta discusión, es importante dejar por sentado que en esta monografía se propone un enfoque frente al titular del derecho a la vivienda: grupal o familiar, en lugar de un enfoque puramente individual. Esto se debe a varias razones relacionadas con la naturaleza del derecho, los aspectos socioculturales y las consideraciones prácticas y jurídicas, como, por ejemplo: (i) La vivienda no es solo un espacio físico; es un entorno vital que cumple una función social y comunitaria. La vivienda afecta a grupos familiares y comunidades, no solo a individuos aislados. Por tanto, proteger este derecho a nivel grupal o familiar reconoce su impacto colectivo. (ii) En muchas culturas, incluida la colombiana, existe una fuerte orientación hacia la familia y la comunidad. (iii) Abordar el derecho a la vivienda a nivel grupal o familiar puede ser más eficiente desde el punto de vista de la implementación de políticas públicas. Las soluciones de vivienda que benefician a familias o grupos pueden ser más efectivas en términos de costos y logística que aquellas enfocadas exclusivamente en individuos. (iv) Muchas veces, las situaciones de vulnerabilidad en el acceso a la vivienda afectan a familias enteras o a comunidades, como lo veremos con los casos de estudio de la presente monografía. Un enfoque grupal permite abordar estas situaciones de manera más integral, asegurando una mayor equidad en la distribución de los recursos de vivienda. (v) La jurisprudencia en Colombia, especialmente las decisiones de la Corte

Constitucional, ha tendido a enfocarse en la protección de derechos desde una perspectiva más colectiva, especialmente en lo que respecta a derechos económicos, sociales y culturales, como es el caso del derecho a la vivienda, el cual se evidenciara en el caso de la Trampa del municipio de Caucasia. En conclusión, el enfoque grupal o familiar en la protección del derecho a la vivienda digna en Colombia se alinea con la naturaleza social del derecho, los valores culturales, la eficiencia en la implementación de políticas, las consideraciones legales y jurisprudenciales. Este enfoque reconoce que la vivienda es más que un techo sobre la cabeza de un individuo; es un elemento esencial para el bienestar de familias y comunidades.

Finalmente, este primer capítulo permite evidenciar la complejidad del derecho a la vivienda digna como derecho fundamental, contrastando la situación en Colombia con las normativas internacionales. Mientras en Colombia persiste un vacío normativo en la garantía efectiva de este derecho, en el ámbito internacional, tal como lo demuestra la Observación General No. 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), se han definido algunos elementos constitutivos de la vivienda digna. Este contraste pone de manifiesto la necesidad de que Colombia fortalezca su legislación y políticas públicas para cumplir con los estándares internacionales. Aquí, las teorías de Ferrajoli sobre la importancia de las garantías fundamentales, la visión de Alexy sobre los derechos como principios que deben ser ponderados y concretizados, y el enfoque de Sen sobre la importancia de los metaderechos, proporcionan un marco teórico crítico para comprender y mejorar la protección del derecho a una vivienda digna en el contexto colombiano.

CAPITULO 2. EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Con base a las consideraciones del primer capítulo, las cuales subrayaron la brecha crítica entre el reconocimiento legal y la aplicación práctica del derecho a una vivienda digna en Colombia; el segundo capítulo tiene como objetivo profundizar en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Este análisis explorará a partir de varias sentencias, cómo la Corte ha intentado cerrar esta brecha, centrándose en sus esfuerzos interpretativos por hacer cumplir y dar efecto práctico a este derecho fundamental. Además, se destacará el papel fundamental de la Corte en la interacción dinámica entre la Ley, la sociedad y el activismo judicial.

Para realizar este rastreo jurisprudencial, se limitó el análisis a los últimos 10 años, utilizando los siguientes materiales: 1. Sentencias de tutela de la Corte que precisaron el contenido exigible del derecho a la vivienda y qué medidas concretas se han ordenado cuando se protege este derecho. 2. Sentencias de constitucionalidad de la Corte que definen el nivel de exigencia impuesto para la satisfacción del derecho a la vivienda, contenido en leyes que abordan temas indirectamente asociados a este derecho, tales como: habilitación de tierras, estructura de costos de la vivienda, impuestos y beneficios tributarios relacionados con la vivienda, y el valor límite de la misma, entre otros. Este ejercicio comparativo entre ambos escenarios permitió contrastar el concepto y contenido exigible para una persona específicamente determinada, con lo que se le exige al Estado al formular las políticas públicas, las cuales se expresan como metaderechos que posteriormente se convierten en leyes y, finalmente, en contenido exigible.

Con todo lo anterior, sería posible determinar de manera clara y concreta su protección y sobre qué bases se ha ordenado cuando se aborda un conflicto y la vivienda se considera un derecho fundamental.

De igual manera, como antesala se señala que existen numerosos pronunciamientos en sentencias de constitucionalidad sobre materias transversales al derecho a la vivienda. Por ejemplo, las dictadas en relación con los capítulos de vivienda digna de cada Plan Nacional de Desarrollo; aquellas relacionadas con la tributación sobre las cargas impositivas a la vivienda y los incentivos por desarrollar vivienda; las emitidas para regular el precio y el tipo de la vivienda de interés social; y las existentes en materia de habilitación de suelo y el conflicto persistente entre metas nacionales y competencias territoriales, entre muchas otras.

El contraste de ambas facetas permite también identificar cuál es la implementación progresiva que se ha llevado a cabo, recurriendo a los criterios de contenido mínimo de las Observaciones Generales del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitidas en materia de vivienda digna. Aunque, se debe de reconocer que aún existen numerosas limitaciones, no solo conceptuales, sino también económicas, sociales y, especialmente, políticas, que no permiten la plena realización del derecho a la vivienda en Colombia. Y lo que es peor, esta indeterminación respecto al concepto de vivienda digna puede ser utilizada a conveniencia de ciertos grupos políticos y económicos, dado que el derecho a la vivienda también puede ser visto como un activo económico debido a su alto costo y la gran inversión que requiere. Esto genera un problema económico y social que lleva a una clara desnaturalización del derecho a la vivienda digna como derecho fundamental, situándolo como un negocio lucrativo en el cual se establecen "condiciones

dignas" para personas con más recursos y condiciones totalmente diferentes para aquellos que no cuentan con el mismo nivel económico.

1. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

En este acápite se analizará la jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con el derecho a la vivienda, con el objetivo de identificar los criterios de fundamentabilidad de este derecho, los contenidos exigibles, cómo se determinan dichos contenidos exigibles, y quién es el sujeto obligado a su cumplimiento. Se constató, a partir de esta jurisprudencia, que la Corte ha tenido la oportunidad de estudiar el derecho a la vivienda y sus criterios instrumentales en situaciones como desalojos de población desplazada o vulnerable, vencimiento del subsidio de vivienda o cuando la materialización de una vivienda terminada no es posible, cuando las entidades otorgantes del subsidio niegan la postulación, entre otros casos.

Una de las sentencias que inicialmente definió el carácter de derecho fundamental autónomo del derecho a la vivienda fue la sentencia T-235 de 2013. Esta sentencia analizó los efectos de un procedimiento de desalojo de ocupantes de inmuebles de terceros en procesos policivos de querrela. Los ocupantes de estos inmuebles corresponden en su mayoría a población desplazada por la violencia. Al analizar el caso se estudió si la Alcaldía de Cúcuta había vulnerado los derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y a la defensa, al ordenar el desalojo de personas indeterminadas ubicadas en asentamientos en terrenos de propiedad de terceros. Al margen de la condición de desplazados que alegaron los ocupantes, y de allí que la tutela fuera resuelta de fondo dado el grado de vulnerabilidad de los accionantes, al municipio se le emitió una orden de protección consistente en garantizar efectivamente el derecho a la vivienda, en una

vivienda equivalente a aquella de la que serían desalojados, como requisito previo para adelantar el desalojo con el uso de la fuerza pública.

Esta sentencia resulta interesante en la medida en que determina una protección efectiva que se concreta con la entrega de una solución de vivienda real para un grupo de actores, pese a la irregularidad en la que habitaban previamente. El caso ilustra que se trata de personas que pese a ser desplazadas, habían ocupado irregularmente predios de terceros, se habían asentado allí y habían edificado viviendas con los denominados materiales provisionales.

Para adoptar esta medida de protección definitiva, materializada en la entrega efectiva de una solución de vivienda equivalente a aquella de la que se realizaría el eventual lanzamiento por ocupación irregular, la sala de revisión analizó en primera medida el nivel de fundamentabilidad del derecho a la vivienda, o en su caso el carácter subjetivo de dicho derecho, para con ello determinar su grado de exigibilidad desde el punto de vista judicial. En este sentido, se han considerado dos alternativas para categorizar el derecho a la vivienda, por un lado, como un derecho social/económico con un carácter de implementación estrictamente programático, vinculado a las decisiones políticas y a la disponibilidad de recursos. La segunda alternativa es considerarlo como un derecho fundamental autónomo con un carácter subjetivo y, por ende, con exigibilidad judicial inmediata.

Para determinar, al menos en este caso, el criterio de justiciabilidad se parte de la concepción de que, aunque el derecho a la vivienda tiene una consagración constitucional, su desarrollo legislativo y reglamentario es insuficiente, ya que las normas infraconstitucionales que deberían concretarlo tienen poca o ninguna eficacia en términos de asegurar una vivienda adecuada, señalando muchos

de los problemas constitucionales históricamente discutidos en torno a la efectividad de este derecho. La Sala de Revisión de la Corte Constitucional expresó lo siguiente:

Sin embargo, este es uno de los derechos menos desarrollados en la realidad colombiana, en lo que ha constituido un ostensible fraude a la Constitución, por la precariedad de los planes de vivienda de interés social, la proliferación de asentamientos supuestamente habitables en zonas de alto riesgo, la desatención del Estado a su deber constitucional de promover “la democratización del crédito” (art. 335 ib.) y que muchas familias perdieran su vivienda por las deudas desmesuradamente acrecidas, a favor de la avidez financiera, común en todo el mundo²⁹.

Al vincular el contenido de este derecho con la dignidad humana se afirma su carácter de fundamental pese a la indeterminación que tiene, dada la vaguedad de la consagración constitucional y las dificultades que se han presentado en su desarrollo normativo. De esta manera se afirma que pese a que el derecho este o no concretado por otros instrumentos, en cualquier caso, el juez le debe otorgar un contenido mínimo. Es así como la sentencia afirma lo siguiente:

En todo caso, es menester recordar que, en el evento en que las autoridades competentes no hubiesen creado las condiciones normativas o materiales necesarias para fijar el contenido y alcance de un derecho merecedor de amparo, no por esa razón el juez de tutela truncará la obligación de protegerlo, en cuanto no le es dable permanecer impávido frente a la vulneración, estando en el deber de proceder constitucionalmente, por medio de los instrumentos jurídicos que el ordenamiento le ha otorgado³⁰

²⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-235. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C., 2013.

³⁰ Ibíd.

Pese a lo indicado el escenario concreto de protección que se concede toma en cuenta los parámetros igualmente concretos que se han construido en el pasado, sobre los eventos analizados por la misma Corte y el margen de protección que se ha concedido, formulando de esta manera 3 alternativas concretas de protección, según la posición en la que se encuentre el accionante.

La primera hipótesis es la relativa a los eventos en los cuales el accionante tenía una vivienda o una solución de vivienda de algún tipo, incluso con elementos precarios o con otros factores como lo es una titularidad irregular del derecho de propiedad, o una condición ambiental compleja. Este evento cobija los eventos de ocupación de inmuebles de terceros, ocupación de bienes públicos sean fiscales o no, o ubicaciones en zonas de alto riesgo o en general, en zonas no aptas de construcción. En estos eventos la orden de protección que se concede consiste en que el estado no puede simplemente despojar del lugar de habitación y por lo tanto, se debe otorgar una vivienda adecuada en condiciones equivalentes.

La segunda hipótesis tiene una connotación más institucional y se da en aquellos eventos en los cuales el accionante ha sido incluido en un proceso de asignación de un proyecto de vivienda o de un subsidio de vivienda de acuerdo con los programas que periódicamente establecen las instituciones públicas o con financiación pública. La protección consiste en que, pese a ser adjudicatario o ganador de dicho concurso o de dicha postulación y la misma no se concreta, debe intervenir el juez constitucional para garantizar el goce de dicho derecho.

Y finalmente existe una tercera hipótesis de protección abierta, derivada de condiciones de debilidad manifiesta o de marginalidad del accionante, lo que hace apremiante la intervención del

juez constitucional para garantizar el derecho a la vivienda. La Corte resumió dichas alternativas de protección en los siguientes términos:

Estas 3 hipótesis de protección concreta fueron formuladas en la sentencia en los siguientes términos:

- i) Cuando estaba gozando del derecho y sobreviene una privación ilegítima, o producto de un hecho que el Estado tenía la obligación de precaver.
- ii) Cuando habiendo aprobado y ganado un concurso para la asignación de una vivienda de interés social, no le es entregada.
- iii) Cuando, no hallándose en alguna de las hipótesis anteriores, está en circunstancia de debilidad manifiesta, bajo la cual le es imposible gozar de un digno lugar de habitación, lo cual torna apremiante la intervención del juez de tutela con miras a la adopción de medidas que conduzcan a ponerlo en condiciones de igualdad material, para hacer efectivo su derecho³¹.

De hecho, con base en estas reglas de protección concreta se puede construir un cuadro resumen que en términos generales ilustra los tipos de casos estudiados, esto es, los tipos de conflictos que llegan a la Corte y la solución identificada según la regla que le aplique:

³¹ *Ibíd.*

Tabla 1. Tipos de casos estudiados, tipos de conflictos y la solución identificada por la corte.

Alternativa	Casos típicos
Se tiene una forma de solución de vivienda y se enfrenta un mecanismo de desalojo	Eventos de lanzamiento por ocupación de hecho en querellas de policía o en procesos judiciales reivindicatorios por ocupación o posesión
Se ha logrado la asignación de una vivienda y/o subsidio por las reglas institucionales	Casos de no entrega de proyectos habitacionales, o demoras en la terminación de proyectos, o no entrega del valor del subsidio de vivienda
Situaciones apremiantes de debilidad manifiesta ³²	Los demás casos no clasificados en las dos hipótesis anteriores.

Nota. Elaboración propia.

Este margen de protección bajo las 3 hipótesis planteadas se conservó en el tiempo, más o menos como la regla jurisprudencial vigente aplicable a los casos estudiados entre los años 2010 a 2020. De hecho, dichas reglas sin muchas variaciones fueron reiteradas por ejemplos en los casos analizados en las sentencias T-132-15, T-763-15, T-433-16.

La sentencia T-763 de 2015 estudia un caso que por tener involucrados responsables del sistema institucional de los programas de vivienda, y por estar los actores en proceso de postulación formal se soluciona con la regla o hipótesis número 2. El caso en concreto estudiado en esta sentencia tiene que ver con que algunas de las entidades accionadas eran responsables de procesos de

³² Se trata de grupos familiares sometidos a especiales circunstancias de exclusión derivadas de situaciones como el desplazamiento forzado por la violencia, afectados por desastres naturales o circunstancias similares y que adicionalmente están integrados por sujetos de especial protección constitucional, como lo es, menores de edad, personas de la tercera edad, con situaciones de discapacidad, entre otras.

postulación, asignación, desembolso y legalización del subsidio de vivienda de interés social. La vulneración de derechos fundamentales se alegó debido al incumplimiento de las obligaciones adquiridas en un proyecto habitacional, por no entregarle a los actores la vivienda prometida dentro de los plazos acordados. En general se trataba de grupos familiares que habían accedido a un subsidio de vivienda a aplicar en un específico proyecto de vivienda con la concurrencia de esfuerzos de diferentes entidades públicas y privadas de la Ciudad de Villavicencio. Diferentes factores contractuales e incumplimientos generalizados llevaron a que la entrega efectiva de la solución de vivienda se retrasara de forma considerable.

En este caso, en la medida en que se trata en esencia de la violación de derechos fundamentales ocurrida con ocasión de un proceso de postulación al subsidio y ejecución de un proyecto concreto de vivienda con beneficiarios específicos, se hace especial énfasis en los integrantes del denominado Sistema Nacional de Vivienda y sus obligaciones de cara a los beneficiarios. Es de precisar que este Sistema Nacional de Vivienda está integrado tanto por actores del sector público, pero especialmente del sector privado quienes actúan como financiadores en unos casos y en otros como ejecutores de las labores de construcción de las viviendas. El Sistema Nacional de Vivienda es esencialmente un mecanismo de coordinación interinstitucional en virtud del cual los diferentes actores que convergen en la solución de una vivienda tienen unas responsabilidades concretas.

El Sistema Nacional de Vivienda fue creado por una norma preconstitucional, específicamente por la Ley 3 de 1991 que en el artículo 1 definió lo que debía entenderse por dicho sistema, mientras

que en el artículo 2 señalo los diferentes roles y obligaciones de sus integrantes. Así el artículo 1 de la Ley 3 de 1991 definió el Sistema Nacional de Vivienda³³ en los siguientes términos:

- Créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.
- Las entidades integrantes del sistema actuarán de conformidad con las políticas y planes generales que adopte el Gobierno Nacional.
- El Sistema será un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social

Y respecto de las obligaciones de sus integrantes el artículo 2 estableció lo siguiente:

Las entidades integrantes del Sistema Nacional de Vivienda de interés social, de acuerdo con las funciones que cumplan conformarán los subsistemas de fomento o ejecución, de asistencia técnica y promoción a la organización social, y de financiación, así:

- a) El subsistema de fomento o ejecución estará conformado por los organismos nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales, municipales, de los distritos especiales y de las áreas metropolitanas, y por las organizaciones populares de vivienda, las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas que fomenten, diseñen o ejecuten planes y programas de

³³ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 3. (15, enero, 1991). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1991. No. 39631.

soluciones de vivienda de interés social. Entre otros, serán integrantes de este subsistema el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social de que trata el artículo 10, el Fondo Nacional del Ahorro, la Caja de Vivienda Militar, los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de que trata el artículo 17 y las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios;

b) El Subsistema de Asistencia Técnica y de Promoción a la Organización Social estará conformado por los organismos nacionales, departamentales, intendenciales y comisariales, y por las agremiaciones de las organizaciones populares de vivienda, las organizaciones no gubernamentales y las entidades privadas que prestan asistencia técnica y promueven la organización social. Entre otros, serán integrantes de este subsistema el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" -IGAC-, el Centro Nacional de la Constitución -CENAC, la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, las Universidades y los Centros de Investigación o Consultoría especializados en vivienda.

c) El Subsistema de Financiación estará conformado por las entidades que cumplan funciones de captación de ahorro, concesión de créditos directos y/o celebración de contratos de leasing habitacional para adquisición de vivienda familiar, contratos de arrendamiento con opción de compra a favor del arrendatario, otorgamiento de descuentos, redescuentos y subsidios, destinadas al cumplimiento de los objetivos del Sistema. Entre otros, serán integrantes de este subsistema las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, la Financiera de Desarrollo Territorial, Findeter, el Banco Agrario, y las Cajas de Compensación Familiar que participen de la gestión Financiera del Sistema, así como organizaciones de economía solidaria, los fondos de empleados y las cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

A los integrantes del Sistema Nacional de Vivienda otras normas de rango administrativo le imponen diferentes tipos de obligaciones en relación con los beneficiarios. En esta sentencia se hace especial referencia a la norma reglamentaria del subsidio de vivienda, en ese entonces el Decreto 2190 de 2009, cuyas normas hoy están integradas en el Decreto Único Reglamentario en Materia de Vivienda, Decreto 1077 de 2015. La sentencia, por tanto, resalta el deber administrativo concreto a cargo de los diferentes integrantes del Sistema Nacional de Vivienda como una garantía correlativa del derecho a la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda, conectando dichos deberes administrativos con la Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este sentido la sentencia afirmó lo siguiente:

Así pues, para esta Sala es apenas razonable que los beneficiarios de un subsidio de esta naturaleza estén protegidos contra todos aquellos obstáculos administrativos que puedan implicar una amenaza contra la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, en virtud de las responsabilidades conjuntas de quienes conforman el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

De esta manera, la tesis jurisprudencial central que subyace en estos casos en los que las personas se encuentran en procesos de postulación, asignación y ejecución del subsidio de vivienda en un proyecto concreto consiste en que los beneficios no tienen el deber de soportar esperas de tiempo debidas a las demoras de la ejecución o a los desórdenes de tipo económico, y en su caso, las soluciones concretas que se adoptan pasan por ordenar la entrega en plazos razonables de soluciones efectivas de vivienda. Sobre este particular esta sentencia manifestó lo siguiente:

(...) el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna de personas beneficiadas con subsidios de vivienda, no puede verse comprometido ante el incumplimiento contractual de las

entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social en un proyecto determinado, ni tampoco, dichos beneficiarios deben asumir las cargas temporales o económicas que se deriven de la ocurrencia de dificultades técnicas, jurídicas o financieras en la ejecución de los planes de vivienda. Con fundamento en ello, las distintas Salas de Revisión que se han ocupado del tema, han coincidido en manifestar que la forma adecuada de resolver este tipo de conflictos, cuyas consecuencias las termina por soportar quien no tiene injerencia alguna en decisiones administrativas, es ordenando a las entidades territoriales y/o a las empresas constructoras que hagan la entrega de las soluciones habitacionales de interés social en un plazo razonable de tiempo para detener las violaciones de las que han sido partícipes³⁴.

La sentencia T-433 de 2016³⁵ que se sitúa igualmente en las problemáticas relacionadas con la entrega del subsidio de vivienda de interés social y la oportunidad de legalización de los inmuebles en los que se deben hacer efectivos estos subsidios. En concreto los accionantes alegaban la violación del derecho a la vivienda por el hecho de que la vigencia de algunos subsidios no se iba a prorrogar pese a las demoras en la entrega material de las soluciones de vivienda en la que estos subsidios de debían aplicar. La falta de prórroga de los subsidios por parte de las entidades otorgantes, sumado al hecho de que los proyectos habitacionales en los que se aplicarían dichos subsidios no se habían terminado, llevaba al final a que el grupo familiar perdiera la posibilidad de acceder a una solución efectiva de vivienda.

La sentencia reconoce que el derecho a la vivienda tiene algunos contenidos exigibles como derecho fundamental, entre los que se encuentra todo el régimen de subsidios para garantizar la

³⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-763/15. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C., 2015.

³⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-433/16. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C., 2016.

entrega efectiva de una vivienda. Este carácter justiciable del régimen de subsidios como contenido exigible del derecho a la vivienda fue expresado en los siguientes términos en dicha sentencia:

Así las cosas, con la implementación de proyectos y programas dirigidos a la adquisición de vivienda propia, como por ejemplo, los planes de subsidios de vivienda para personas de escasos recursos, se supera la indeterminación del derecho a la vivienda digna, que ponía en duda la procedencia del amparo a través de la tutela y se delimitan las prestaciones en cabeza de las entidades públicas encargadas de desarrollar este tipo de políticas, generando de esta manera un derecho subjetivo y como consecuencia, susceptible de protección por medio de esta acción constitucional³⁶

Sin embargo, en esta sentencia se menciona el carácter progresivo de algunos de los contenidos del derecho a la vivienda en la medida en que tienen un contenido marcadamente económico, que depende de la disponibilidad de recursos para hacerlos efectivos. En esta línea, el régimen de subsidios y sus criterios de asignación y de priorización se resaltan como una de las formas de implementación progresiva de los contenidos propios de este derecho, de tal suerte que en los eventos en que el sistema administrativo de manejo del subsidio lo ha asignado en una determinada persona, ese contenido se torna en un aspecto exigible y por lo tanto justiciable como derecho concreto mediante la acción de tutela.

Luego se expide la sentencia T-247 de 2018³⁷ que trata sobre un evento de desalojo por ocupación irregular de inmuebles de uso público por parte de grupos familiares pertenecientes en su mayoría a población desplazada por causa del conflicto armado interno. En estos casos la entidad pública

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-247/18. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C., 2018.

inicio procedimientos de desalojo para la recuperación de esos bienes de uso público. Los accionantes por su parte habían realizado edificaciones con materiales precarios en áreas de cesión y en áreas de retiro de cuenca hídrica con el correspondiente riesgo de inundación, sin embargo, la entidad que adelantó el desalojo no ofreció ninguna medida de protección. En este caso la Corte morigeró su postura frente a los desalojos pues considera que la ocupación irregular no puede ser usada de título para legitimar forzosamente una solución de vivienda inmediata, por lo que las órdenes de protección se tornan más precarias, pues ya no se trata de una solución definitiva de vivienda, sino que se opta por medidas como las de albergues, con la consecuente inclusión en un programa de vivienda, con el plazo correlativo de postulación, construcción y eventual entrega. Esta regla de decisión fue sintetizada en los siguientes términos:

Adicionalmente, la Sala señala que no es factible suspender un procedimiento tendiente al desalojo de familias desplazadas cuando éstas se encuentran asentadas en sitios que generen riesgo para su vida e integridad personal. En tal caso, es imposible mantener un asentamiento en estas condiciones, siendo forzoso ordenar a las autoridades estatales que provean atención urgente a la población para suplir su necesidad de alojamiento, proporcionando para ello: el subsidio para alojamiento incluido en las ayudas humanitarias de urgencia; o albergues provisionales y asegurando su inclusión en programas sociales del gobierno; medidas que deben acompañarse de soluciones definitivas de vivienda, acorde a la caracterización y medición de carencias, previamente realizada³⁸.

Lo que se ve en este caso es que se sigue pregonando un contenido exigible adscrito a derecho a la vivienda, pero las reglas que se adoptan dan cuenta que ese contenido exigible resulta más limitado, situado más en el plano de medidas temporales que de soluciones definitivas. Es claro por lo tanto

38 Ibíd.

con este caso que al menos en lo que tiene que ver con el derecho a la vivienda de ocupantes irregulares, con algún grado de vulnerabilidad, no vinculados a programas de atención en materia de subsidio o de gestión institucional de una solución de vivienda, el contenido del derecho que ha implementado el juez de tutela empieza a ser bastante restringido.

De hecho, esta sentencia crea el criterio de que pese a que se trate de población desplazada, la protección de una solución definitiva de vivienda pasa por agotar los criterios de priorización, gradualidad y progresividad, dentro del marco de los programas institucionales fijados por el estado para procurar la satisfacción definitiva del derecho a la vivienda. Es así como las medidas de protección del derecho a la vivienda limitadas en la sentencia a soluciones temporales, dan la sensación de que la Corte se ha situado más en el ámbito de las soluciones administrativas de acuerdo con las políticas públicas disponibles y los recursos dispuestos para ello, que en la alternativa del juez como garante de los derechos y por lo tanto artífice de contenidos concretos exigibles de aplicación inmediata. Lo anterior por cuanto se reafirmó el énfasis del derecho a la vivienda en general como un derecho de aplicación progresiva, ubicándose más en el segmento de los derechos sociales y económicos, que en el marco del derecho subjetivo de carácter fundamental según se describe en las primeras sentencias.

Finalmente se adoptó la sentencia SU-016 de 2021³⁹ que recoge las posturas que se habían forjado hasta la fecha para efectos de definir criterios de unificación. En este caso se trata igualmente de un evento de desalojo de familias por ocupación irregular de un bien de naturaleza pública. En el inmueble se encuentra ubicada población de diferentes orígenes que ha realizado construcciones

³⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU 016/21. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C., 2021.

con materiales precarios: en primer lugar se ubican personas situación de desplazamiento por la situación de violencia del país; en segundo lugar en el componente de los grupos familiares se encuentra población migrante de otros países, en especial de Venezuela.

Al momento de definir las reglas de decisión la sentencia hace énfasis en la situación de irregularidad de los actores y la eventual violación de derechos de terceros por la adopción de vías de hecho para concretar la ocupación ilegal. De esta manera esta simple situación de ocupación y de vivienda precaria no puede generar la obligación correlativa para el Estado de obligarse a satisfacer el derecho a la vivienda con una medida definitiva. La sentencia sin embargo reconoce que los programas para solucionar el derecho a la vivienda, en este caso, en favor de la población desplazada se han construido con los años, más en un dialogo entre el juez y las autoridades para que estas diseñen y ejecuten programas efectivos que lleven a la superación de las condiciones de déficit habitacional. La sentencia expreso esta situación en los siguientes términos:

Como se vio, las medidas de atención en vivienda a la población desplazada no están sujetas a la discrecionalidad de cada Gobierno, en tanto involucran el restablecimiento de los derechos de población desplazada y la superación de una comprobada situación de violación masiva, prolongada y sistemática de derechos fundamentales. Además, se trata de una política que ha avanzado en el marco de un diálogo entre las víctimas, el juez constitucional y las autoridades con competencias en materia de vivienda.⁴⁰

⁴⁰ Ibid.

Dada esta postura se reafirma la condición de protección en materia de vivienda estrictamente temporal bajo la figura de albergues. De hecho, a esta medida temporal se le impone un término límite así:

El albergue, por tratarse de una medida temporal, debe extenderse por un tiempo definido en aras de racionalizar las cargas de las entidades territoriales y brindar un período de estabilización suficiente para las personas que lo requieran. Este término se ha estimado por la jurisprudencia en 7 meses. En consecuencia, el albergue se extenderá hasta que se cumpla cualquiera de condiciones señaladas previamente si esto ocurre primero y, en todo caso, deberá brindarse por el término máximo de siete meses.⁴¹

En el marco de las soluciones de vivienda definitivas se adopta una postura mucho más moderada, incluso con claros efectos limitantes en relación con las posturas jurisprudenciales más antiguas. En este sentido la orden que se da se limita a un suministro de información sobre los programas de vivienda en desarrollo y la inclusión de los tutelantes en dichos programas para que eventualmente sean atendidos en ellos según el orden que corresponda de acuerdo con criterios administrativos e incluso como una obligación de medio que no de resultado. La sentencia expreso esta regla de protección general en los siguientes términos:

En atención a los matices referidos, se unificará la medida de protección del derecho de vivienda a mediano y largo plazo, en relación con la víctimas de desplazamiento forzado en el sentido de: (i) reforzar las medidas de suministro de información clara y oportuna sobre los programas y políticas de satisfacción de vivienda; (ii) reforzar el acompañamiento en el acceso y la postulación a esos

⁴¹ *Ibíd.*

programas; y (iii) ordenar la inscripción de las víctimas de desplazamiento forzado, que cumplan con los requisitos para el efecto, en los programas de vivienda en desarrollo sin que esto implique modificar el orden de las personas que están en lista de espera, ni la inclusión en proyectos de vivienda específicos. En particular, la medida consiste en el registro en la base de datos a través de la que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios del programa.⁴²

Al final se toma la determinación de emitir ordenes estructurales para mejorar la política de vivienda, en especial, de cara a la población integrada por sujetos de especial protección constitucional. La orden estructural en este punto en particular fue expresada en los siguientes términos:

(ix) Para la operatividad de las reglas de unificación descritas se advirtió la necesidad de una serie de medidas estructurales, que incluyen el fortalecimiento de la actuación de la UARIV para el acompañamiento a los procesos de desalojo; el examen de la política actual de vivienda para la población desplazada; y el desarrollo de estrategias de información, publicidad y acompañamiento a los diferentes grupos poblaciones en relación con el acceso a los programas de vivienda.⁴³

Como se puede ver esta sentencia apuesta fuertemente por emitir ordenes no para solucionar el caso concreto o el problema concreto de vivienda que presentan los accionantes. Solo de esa forma se puede considerar una medida de protección temporal limitada a un albergue con un tiempo determinado. En su caso, se privilegia la solución de promover la inclusión de los actores en los programas de vivienda existentes y a largo plazo, mejorar las políticas del sector a través de la emisión de ordenes estructurales.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ *Ibíd.*

De acuerdo con el recuento jurisprudencial visto se puede ver la siguiente secuencia más o menos de forma correlacionada:

En un primer momento se privilegió el carácter justiciable del derecho fundamental a la vivienda con un contenido concreto y exigible convertible a una solución efectiva de vivienda, pese a que se tratara de una situación propia de ocupación irregular o ilegal de bienes de propiedad privada o de las entidades públicas. En estos eventos se pudo ver una actuación fuerte del juez para definir con su criterio el contenido concreto del derecho a la vivienda en contextos de vulnerabilidad, adoptando soluciones al margen del marco legal o reglamentario existente. Esta postura por lo tanto está inscrita en la línea de Alexy a través de la construcción de subreglas adscritas a la forma en que está enunciado de forma abierta el derecho a la vivienda en la Constitución.

Un segundo aspecto que argumento la Corte de manera paralela con la anterior postura es el de sostener en el tiempo, más o menos de forma invariable, la exigibilidad del derecho a la vivienda cuando se trata de personas que se han incluido en soluciones institucionales, como lo es la integración en un programa de subsidio de vivienda de interés social o a través de la actuación de las entidades o personas que conforman el Sistema Nacional de Vivienda. Este grupo que podríamos denominar como los que acceden formalmente a un programa de vivienda tienen una protección mucho más concreta derivada de un marco legal y reglamentario que le asigna bajo el sistema democrático un contenido específico al derecho a la vivienda, con sus garantías procesales e instrumentales.

El tercer escenario es el actual expuesto en las tesis unificadas de la sentencia SU-016 de 2021 que restringe los contenidos exigibles del derecho a la vivienda, para aquellas personas que no se encuentran en un escenario institucional o que no se ubican en la lógica del otorgamiento de

subsidios de vivienda. La Corte en esta sentencia actúa de forma cauta para impedir establecer mediante subreglas contenidos definitivos adscritos al derecho a la vivienda, optando tímidamente por soluciones temporales, a la par que busca fortalecer los contenidos exigibles influenciando las políticas de vivienda que se expidan a futuro. Esta tesis se empezó a gestar cuando se mencionaron los criterios de implementación progresivos más propios del régimen de los derechos económicos, que se terminó de consolidar con la tesis del año 2021, en la que se opta por una orden estructural.

En términos simplificados, por lo tanto, el panorama del derecho a la vivienda y su justiciabilidad se podría explicar con el siguiente cuadro resumen:

Tabla 2. *Panorama del derecho a la vivienda y su justiciabilidad.*

Tesis	Función del juez	Sentencias de apoyo
En los procedimientos de desalojo, pese a la irregularidad, se ordenan medidas de protección definitivas para garantizar el derecho a la vivienda	El juez determina un contenido exigible del derecho a la vivienda que se debe concretar en una solución definitiva	T-235-13, T-267-16, T-247-18
Cuando el accionante se encuentra incluido en un programa de vivienda o de asignación de subsidio se le deben garantizar los contenidos de las normas legales y reglamentarias con plazos oportunos y efectivos	El juez verifica las condiciones legales /reglamentarias y determina con ellas el contenido exigible del derecho a la vivienda	T-729-13, T-761-11, T-333-16, T-763-15

Tesis	Función del juez	Sentencias de apoyo
En los procedimientos de desalojo, dada la irregularidad, se ordenan medias de protección transitorias y la inclusión en programas de vivienda para soluciones a largo plazo	El juez ordena una protección estrictamente temporal. Adopta medidas de protección para la inclusión en programas existentes como obligaciones de medio y adopta medidas estructurales para mejorar la política de vivienda a futuro	SU-016-21

Nota. Elaboración propia.

A partir de este análisis, se destacan los siguientes cuatro aspectos fundamentales: (i) a partir del estudio y análisis de la Corte al derecho a la vivienda en varios contextos, como desalojos de poblaciones desplazadas o vulnerables y en casos de incumplimiento en la entrega de subsidios de vivienda, se ha definido un esquema metodológico para concretar el contenido concreto del derecho a la vivienda, con variaciones a lo largo del tiempo. (ii) Se resalta que las normas infraconstitucionales, el régimen de subsidios y las instituciones determinan mayoritariamente el contenido exigible de este derecho. Y finalmente, (iii) en el contexto del derecho a la vivienda digna en Colombia, la fundamentabilidad de este derecho es un asunto que no está en discusión. La verdadera problemática, vista a lo largo de los casos judiciales analizados, se ha concentrado en la justiciabilidad del mismo. Los desafíos específicos para garantizar este derecho no derivan tanto de su reconocimiento legal, sino de la aplicación y ejecución efectiva en casos concretos. Por tanto, la labor de los jueces ha sido vital en interpretar y aplicar este derecho de manera práctica, llenando los vacíos y las indeterminaciones que la legislación deja abiertas.

Así, los jueces han intervenido activamente a través de la jurisprudencia para aclarar y definir el contenido y alcance de este derecho, lo que incluye aspectos como la identificación de los titulares de derechos, las condiciones bajo las cuales se aplican esos contenidos exigibles, y la resolución de conflictos relacionados. Su actuación ha sido crucial en casos donde la legislación existente ha sido insuficiente o poco específica, los presupuestos han sido limitados, y los proyectos de vivienda han tenido un impacto reducido, asegurando así la protección efectiva de este derecho fundamental.

(iv) El contenido efectivo de los derechos tiende a ser influenciado por las problemáticas sociales que le sirven de contexto.

En las últimas sentencias, especialmente en casos de ocupaciones ilegales, se observó que algunos de los sujetos que exigen protección pertenecen a la población migrante. Ante el fenómeno de la migración, se ha producido un cambio de criterio respecto a los contenidos exigibles y al procedimiento para garantizar el derecho a la vivienda. Después de que la Corte intentara sistematizar ciertos criterios de protección a partir del año 2013, termina con una sentencia de unificación que realmente corresponde a un retroceso que concluye con una protección estrictamente temporal y un llamado a la institucionalidad por establecer políticas públicas que permitan hacer efectivo el derecho. La Corte insinúa por lo tanto que la sola labor judicial para determinar los contenidos de este derecho es insuficiente, y que se requiere la participación activa de los otros poderes en el diseño de ese marco de protección.

Es necesario destacar que el análisis realizado detecta una significativa paradoja, ya que en 2013 la Corte había afirmado la existencia de un fraude constitucional que le endilgo a los otros poderes del Estado por la falta de medidas administrativas y legislativas en torno al derecho a la vivienda; sin embargo, en 2021, al enfrentarse al fenómeno de la población migrante, la Corte termina por

restarle al derecho la protección que se había logrado con otros precedentes establecidos en sentencias de tutela. Así, a lo largo de los años pasa de ser denunciante de la existencia de un fraude al derecho a la vivienda a convertirse en protagonista del mismo.

CAPITULO 3. CONSECUENCIAS DE LA INDETERMINACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

“Tener una casa no es riqueza, pero no tenerla es pobreza⁴⁴”

La indeterminación normativa del derecho a una vivienda digna ha tenido, en algunos casos, repercusiones negativas en los proyectos de vivienda desarrollados por entidades públicas en Colombia. Por ello, en este tercer capítulo se pretende mostrar, a través de un estudio de caso, cómo la falta de una regulación normativa específica ha obstruido la materialización de proyectos como "Juan Bautista-La trampa" en el municipio de Caucasia, en el departamento de Antioquia. Asimismo, se realizará un contraste con el proyecto habitacional "El Mango" en el municipio de Peque, el cual ha tenido gran acogida por sus habitantes y ha sido referente de otros proyectos a nivel nacional.

El objetivo de esta comparación es entender los factores que condujeron a resultados tan dispares bajo la misma condición de indeterminación normativa. Además, se analizará el papel que desempeñó el juez frente a estas dificultades y las órdenes que impartió para su resolución.

De esta manera, este capítulo se estructura en cuatro partes. La primera expone los hechos ocurridos en el proyecto habitacional "Juan Bautista- La Trampa" y, de manera breve, en el proyecto "El Mango". La segunda parte se presenta el análisis jurídico de la decisión judicial en relación con el proyecto del Municipio de Caucasia, detallando y clasificando las órdenes impartidas por el juez y

⁴⁴ Adagio Popular

su impacto en este caso. La tercera parte muestra las diferentes perspectivas locales que se tienen desde las entidades públicas del departamento de Antioquia frente al derecho a una vivienda digna. Finalmente, en la cuarta parte, se ofrecen algunas conclusiones anticipadas sobre el impacto de la indeterminación del derecho fundamental a una vivienda digna en los diferentes proyectos que se realizan.

1. LA TRAMPA VS. EL MANGO

En el año 2004, la Empresa de Vivienda de Antioquia – VIVA, entidad encargada de formular y ejecutar las directrices y lineamientos para el desarrollo de la vivienda y hábitat en el departamento de Antioquia, adquirió un lote en el Municipio de Caucasia con un área de 7.22 hectáreas por un valor de \$600 millones de pesos. Dicho lote se encontraba ubicado en la vía de la estación OCENSA, a 6 km de la cabecera Municipal, 3 km de la Troncal Occidental y lo atravesaba El caño El Silencio.

Figura 1. VIVA.



Nota. Foto tomada del Google maps.

En 2006, en aras de sumar esfuerzos para la construcción de obras habitacionales que demandaba el progreso local y el desarrollo social de los habitantes del municipio de Caucasia residentes en la zona urbana y con destino a familias de ingresos iguales o inferiores a 4 salarios mínimos legales vigentes, debidamente inscritos en el sistema de identificación y selección de beneficiarios (SISBEN), la alcaldía municipal y la Empresa de Vivienda de Antioquia VIVA, suscribieron un convenio de cofinanciación 2006-VIVA-CF-229 para la construcción de 398 viviendas de interés social en el sector La Trampa, proyecto denominado San Juan Bautista.

El convenio fue suscrito por un valor total de siete mil trescientos quince millones ochocientos cincuenta y cuatro mil treinta y cinco pesos colombiano (COP\$7.315.854.035), de los cuales la comunidad iba a realizar un aporte por la suma de \$3.101.589.318, el Municipio de Caucasia

\$1.507.325.872 y VIVA \$2.707.609.000 en materiales o en dinero y adicionalmente el lote anteriormente referenciado.

Igualmente, en atención a las estipulaciones consagradas en el Convenio N° 2006-VIVA-CF-229, se evidenció que al momento de la estructuración y por ende legalización, se establecieron ciertas estipulaciones como:

-Clausula Novena numeral 6° las obligaciones del Municipio la cual indica: *“Ejecutar directa o indirectamente las obras objeto de cofinanciación, conforme al procedimiento establecido en la Ley 80 de 1993.”*

-Clausula Séptima, Garantías: *“ El municipio constituirá a favor de la Empresa de Vivienda de Antioquia, garantía única que avalará el cumplimiento de las obligaciones surgidas del convenio por el valor asegurado amparos y vigencias que a continuación se indican: cumplimiento anticipo estabilidad de obra, salarios y prestaciones sociales”*

-Clausula decima cuarta, interventoría del convenio: *“la Empresa de Vivienda de Antioquia VIVA ha designado como interventor al profesional universitario..., con el fin que se realice el control necesario específicamente”*

El constructor seleccionado para la ejecución del proyecto, fue la junta de vivienda comunitaria “Primero mi pueblo”, la cual, a su vez, subcontrató a la constructora FU⁴⁵. Por ende, a aquellos seleccionados como beneficiarios del proyecto se les requirió realizar un aporte de dos millones de pesos (\$2.000.000) a una cuenta bancaria a nombre de la "Unión temporal J.V.C FM", Según

⁴⁵ Se reserva el nombre de la Constructora

reportaron los beneficiarios, muchos de ellos tuvieron que recurrir a préstamos, pagadarios o incluso vender sus pertenencias personales para poder reunir el monto necesario y así no perder la oportunidad de acceder a una vivienda propia.

No obstante, el proyecto solo logró la construcción parcial de aproximadamente 80 viviendas, ya que las obras se detuvieron en el año 2007. Ante esta situación, un grupo de beneficiarios decidió organizarse y presentar una acción popular, tal como lo indica su representante legal, el señor Onaldo Córdoba:

A mí me invitaron a una reunión porque se estaba presentando la falla en el cumplimiento del contrato, entonces yo fui a una reunión que hicieron los usuarios afectados, y yo le sugerí: hombre, aquí hay una, hay una vulneración a un derecho colectivo, ustedes pueden iniciar una acción judicial, la acción judicial que corresponde es esta. Debo contar, y lo hago, pues con modestia, no lo hago como para alardear de eso, yo me ofrecí a llevar la acción popular de manera gratuita, y efectivamente así se hizo de manera gratuita. Los usuarios recogieron dinero para efectos de pagar un perito que intervino y no más, solamente para eso porque no te pagan gastos que fueron pocos, también los asumí, lo asumí como abogado. Y bueno, vi la necesidad que tenían las personas y yo consideré que dentro de la labor social, que uno como abogado debe realizar, debía ayudar a estas personas porque realmente.....estas familias se les ve su condición de vulnerables de lejos, entonces yo creo lo mejor que uno podía hacer con esta familia era darle la mano y teníamos con que hacerlo, entonces lo hice⁴⁶.

⁴⁶ Entrevista realizada a Onaldo Córdoba, 26 de octubre del 2023, Meet.

De las 398 familias beneficiarias, 102 otorgaron poder para instaurar la acción constitucional, en la que se invocaba la vulneración del derecho a una vivienda digna, así como los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al patrimonio público y al equilibrio ecológico. Los accionados en este caso fueron el Municipio de Cauca, la VIVA, la constructora FU S.A., y la Junta de Vivienda Comunitaria "Primero Mi Pueblo".

Por tanto, los actores populares pretendían que: *“Se condene a los accionados, solidariamente y a título de perjuicios, a pagar a los actores, el interés monetario sobre los dos millones de pesos que pagaron al momento de ser seleccionados para los proyectos”*⁴⁷.

El 5 de junio de 2009, el Juez Quince Administrativo del Circuito de Medellín admitió la acción popular presentada. VIVA fue el único demandado que respondió a la demanda, en la cual aclaró que algunos hechos no le constaban, negó otros y aceptó algunos más. Además, señaló que, según las obligaciones contractuales, no era la entidad encargada de la contratación con la constructora, por lo tanto, no tenía responsabilidad alguna frente a las pretensiones planteadas en la acción popular.

La audiencia de pacto de cumplimiento, realizada los días 19 de mayo y 15 de julio de 2019, fue declarada fallida debido a la falta de disposición de las partes para llegar a un acuerdo, lo que llevó a que se ordenara continuar con el proceso. En la etapa de alegatos de conclusión, VIVA fue la

⁴⁷ Capítulo de pretensiones de la acción popular presentada por los accionantes.

única entidad accionada que se pronunció, reiterando lo mencionado en su contestación a la demanda.

Así, el 21 de noviembre de 2011, el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Medellín profirió fallo de primera instancia, en el cual realizó varias consideraciones, por ejemplo⁴⁸:

Frente a la pretensión solicitada de los actores populares, específicamente, el pago del interés monetario sobre los dos millones de pesos que pagaron, al despacho judicial le resultó extraña, pues señaló que a partir del artículo 2 de la Ley 472 de 1998, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho que la acción popular es eminentemente preventiva y que no tiene carácter indemnizatorio.

Por lo que el juez indicó que: *“La acción popular no está destinada a resolver pretensiones de derechos subjetivos derivados de una misma causa, pues para esos fines la Ley 472 de 1998, estableció la acción de grupo, en la cual los actores populares tendrían derecho no sólo al pago de los intereses de mora, sino a cualquier perjuicio que se demostrara en el proceso”*⁴⁹. En este punto, entonces, el Juzgado negó la petición relativa a que se condenara a un interés moratorio respecto de los \$2.000.0000 que pagaron los afectados para ser seleccionados en el proyecto, pues tal circunstancia escapaba al examen jurídico que le correspondía al Despacho, en donde el único objeto era determinar la vulneración o amenaza de los derechos colectivos.

⁴⁸ Sentencia de primera instancia, Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Medellín profirió fallo de primera instancia, radicado 0500133101520090012500.

⁴⁹ *Ibíd.*

Sin embargo, aunque los actores populares no solicitaron expresamente en la demanda el derecho a una vivienda digna, el juez entendió una pretensión relativa a dicho derecho, puesto que señaló lo expresado por los demandantes a decir que: *“las viviendas las construyan en un sitio por lo menos contiguo a la zona urbana poblada, con acceso a todos los servicios públicos, vías, siquiera medianamente cerca de centros educativos, de lugares de recreación y esparcimiento en el término razonable que establezca el despacho para ello, con las especificaciones que fueron aprobadas en el proyecto”*, Por lo que el juez infirió que los actores reclamaban, para cada uno el derecho a una vivienda digna como uno de los derechos que deberían ser objeto de especial amparo en la acción popular.

Adicionalmente, se refiere a la moralidad administrativa aclarando que el concepto se abordó en el marco de lo señalado por el Consejo de Estado, el cual ha dicho que se atenta contra el interés o derecho colectivo así denominado, cuando se infringe la legalidad en beneficio particular, noción que la aproxima a la desviación de poder. En el mismo sentido se interpretó que hay violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa cuando se va en contra de los valores y principios que inspiran la actuación administrativa y que determinan la expedición de las normas correspondientes. Resalta, entonces, que el concepto que comprende la moralidad administrativa supone la violación, por un lado, del contenido de normas morales y, por el otro, de normas jurídicas cuyo contenido se refiere a esos valores morales que ha incorporado el ordenamiento jurídico y que, para el caso, además de otras eventuales conductas, se refiere a *“la mala fe, las irregularidades, el fraude de la Ley, la corrupción, la desviación de poder”*.

En la parte resolutive de la sentencia, tras un análisis probatorio y diversas consideraciones respecto a los hechos presentados tanto por los actores populares como por los accionados, el juez decidió

amparar los derechos colectivos al patrimonio público, la moralidad administrativa, la seguridad y prevención de desastres, el acceso a servicios de salubridad, el desarrollo urbano ordenado y la vivienda digna, poniendo énfasis en la calidad de vida de los habitantes. Se ordenó que, si era factible, en un plazo de 18 meses se completaran las viviendas y se proporcionaran los servicios necesarios; en caso contrario, se debería proceder, en el mismo período, a desmontar y reutilizar los materiales y gestionar la enajenación del terreno.

Además, se ordenó realizar una tasación de las obras realizadas para determinar si se habían realizado pagos excesivos, los cuales deberían ser reembolsados de confirmarse esta situación. También, se dictó la elaboración de un programa de vivienda de interés social para los beneficiarios del proyecto, considerando como parte del pago las cantidades ya abonadas. Para garantizar el seguimiento de estas directrices, se estableció un comité de verificación encargado de reportar el progreso cada dos meses al juzgado.

Finalmente, el juez solicitó enviar copia de la sentencia a la Defensoría del Pueblo y ordenó investigar la actuación del alcalde de Caucasia en el proceso de contratación de las viviendas, especialmente en la delegación de responsabilidades a la Junta de Vivienda Primero Mi Pueblo y la sociedad FU S.A.⁵⁰

⁵⁰La sentencia resuelve amparar derechos colectivos como el patrimonio público, la moralidad administrativa y el acceso a servicios que garantizan la salubridad pública, entre otros, en una acción popular contra varias entidades por el proyecto habitacional en Caucasia. Ordena formar una comisión para evaluar la viabilidad de completar 80 viviendas iniciadas, y si no es posible, desmontar y gestionar la enajenación del terreno. También manda realizar una tasación de las obras para verificar pagos excesivos y elaborar un programa de vivienda de interés social para los beneficiarios, considerando sus aportes previos. Se establece un comité de verificación para supervisar el cumplimiento de la sentencia, que debe informar cada dos meses al juzgado. Se envía copia de la sentencia a la Defensoría del Pueblo y se ordena investigar la actuación del alcalde de Caucasia en el proceso de contratación. Se niega el incentivo solicitado por los demandantes y cualquier pago de interés moratorio sobre los aportes realizados por los afectados.

En efecto, este fallo destaca la intervención judicial activa en la protección de derechos colectivos relacionados con la vivienda digna, el patrimonio público, la moralidad administrativa, la seguridad, la prevención de desastres técnicamente previsibles, el acceso a servicios públicos esenciales y el desarrollo urbano ordenado que prioriza la calidad de vida. La sentencia demuestra un enfoque holístico que no solo busca remediar una situación específica de incumplimiento en un proyecto de vivienda, sino también establecer mecanismos para prevenir futuras infracciones y asegurar la responsabilidad y transparencia administrativa. Órdenes sin precedentes en temas de vivienda digna en el Departamento de Antioquia.

La orden de formar una comisión técnica para evaluar la viabilidad de suministrar servicios públicos y completar las viviendas refleja una solución pragmática dirigida a resolver problemas concretos de vivienda e infraestructura. La posible devolución de fondos y la creación de un programa de vivienda de interés social enfatizan la restitución y el compromiso hacia los beneficiarios afectados. La sentencia también denota la intención del juez en que se realice una rendición de cuentas, ordenando evaluaciones financieras y posibles investigaciones sobre conductas administrativas, subrayando la importancia de la ética y la legalidad en la gestión pública.

En conclusión, esta sentencia ilustra cómo el poder judicial puede jugar un papel crucial en la garantía de derechos colectivos, actuando como un contrapeso efectivo ante la inacción o mala gestión de otras ramas del gobierno. Al mismo tiempo, resalta la complejidad de implementar derechos colectivos en el contexto de un derecho fundamental, como lo es la vivienda digna,

mostrando la necesidad de soluciones interdisciplinarias y colaborativas que involucren múltiples actores y entidades gubernamentales.

Este fallo fue impugnado por la Empresa de Vivienda de Antioquia VIVA y el 26 de octubre de 2012, el Tribunal Administrativo de Antioquia, en su Sala Primera de Decisión de Oralidad, confirmó en su totalidad la sentencia de primera instancia en su totalidad.

Posteriormente, desde noviembre de 2012, el lote comenzó a ser ocupado por familias que afirmaban ser las beneficiarias originales del proyecto, lo que resultó en una doble vulneración: la ocupación ilegal del inmueble en condiciones infrahumanas y la llegada de más personas del municipio y zonas cercanas buscando asentarse en el terreno.

En 2014, VIVA realizó un estudio de viabilidad técnica que concluyó negativamente sobre la continuidad del proyecto en el lote Juan Bautista-La Trampa debido a: (i) la falta de disponibilidad de servicios públicos, al no estar incluido en el plan maestro de acueducto y alcantarillado; (ii) su ubicación dentro de la zona de retiro del caño "El Silencio"; (iii) su ubicación dentro de la zona de retiro del oleoducto de Ocesa⁵¹. A estos factores se añadieron las condiciones adversas de ruido ambiental y material particulado generadas por las actividades de la estación de bombeo y el uso de una vía privada para acceder al lugar. Como evidencia, VIVA adjuntó al expediente la documentación pertinente lo siguiente:

⁵¹ Véase arriba ilustración Pag 49

- Respuesta de la Alcaldía Municipal de Caucasia, en la cual informan que el lote donde se encuentra ubicado el proyecto la Trampa no es apto para vivienda.
- Respuesta de Ocesa en la cual informa que el sector donde se encuentra ubicada el Proyecto La trampa es un sector en el cual se encuentra ubicada la estación de bombeo de los oleoductos Cupiaga-Cusiana-Coveñas y Vasconia-Coveñas por lo cual está prohibido que se utilice esta zona para uso residencial.
- Respuesta de AGUASCOL en la cual informan que según una evaluación y análisis técnico y topográfico del lote donde se encuentra el proyecto la Trampa, no es viable la disponibilidad de servicios públicos de acueducto y alcantarillado.
- Informe de visita al proyecto la Trampa realizado por la Personería Municipal de Caucasia, en el cual se dejó constancia de las condiciones tan precarias del lote para su habitabilidad.
- Respuesta de EPM a solicitud de conexión a la red de energía, dando concepto negativo para su conexión.
- Respuesta negativa de Corantioquia frente a solicitud de información ambiental del proyecto.

Basándose en los soportes mencionados anteriormente, se concluyó la inviabilidad del proyecto y el riesgo inminente que representaba la ocupación del lote. Por esta razón, el juzgado encargado de la acción popular autorizó la demolición de las estructuras construidas en el sitio. De acuerdo con una inspección realizada por funcionarios de la alcaldía de Caucasia y el Inspector de Policía en el año 2014, el lugar contaba con 209 viviendas construidas, de las cuales 79 estaban hechas de material convencional y 130 de materiales no convencionales, albergando a un total de 1.115 ocupantes.

Figura 2. *Caucasia.*



Nota. Tomado del expediente judicial “Lote Juan Bautista La Trampa, año 2014”.

Ante la ocupación ilegal del lote, VIVA presentó una querrela policiva ante la Inspección Segunda de Policía del municipio de Cauca para realizar una diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho. En este proceso se dictó la sentencia N°018, y después de varias reprogramaciones, se fijó la fecha para el lanzamiento en el lote el 05 de agosto de 2015 a las 9:00 am, lo que generó una nueva situación de vulnerabilidad para estas familias. En respuesta al fallo de la acción popular, el municipio de Cauca y VIVA firmaron dos convenios interadministrativos (2013-VIVA-303 y 2014-VIVA-598) con el objetivo de unir esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para cumplir con los mandatos de la sentencia dentro del plazo establecido por el juzgado.

Como resultado, se destinaron más de mil seiscientos ochenta y dos millones setecientos setenta mil pesos (COP \$1.682.770.000) para reubicar a los beneficiarios del proyecto “La Trampa” en los proyectos Altos de Valencia, Torres de la Colina y Aldeas, beneficiando a un total de 74 beneficiarios⁵². El resto de los accionantes no pudo ser reubicado debido a que renunciaron al subsidio, no fueron localizados, ya contaban con un subsidio de vivienda o poseían un inmueble, lo que, según el artículo 4 del decreto 2190 de 2009, los hace inelegibles para recibir otro tipo de subsidios: *“Las personas que formen parte de hogares beneficiarios del subsidio podrán postular nuevamente a este, cuando en el futuro conformen un nuevo hogar, siempre y cuando cumplan con las condiciones exigidas para ello. Para el efecto, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establecerá las condiciones y requisitos para acreditar tal situación”*.

No obstante, a estas acciones, en entrevista realizada al que fuere el apoderado de los actores populares en esta demanda, el señor Onaldo Córdoba, señala que:

Mire el proyecto la Trampa para mí fue algo en principio muy doloroso, de hecho, hoy después de 11 años del fallo de segunda instancia no se ha terminado de cumplirle a estas familias después de 11 años. O sea, esto ha sido... yo diría que el mayor atropello a la dignidad de una familia. ¿Qué encontré yo en las familias?: Primero que todo, pues la alegría de tener el acceso a una vivienda ¿cierto?, al igual, la resignación de recibir algo que no se acomodaba a lo que ellos habían visto en principio. Estos son, para quienes están viendo esta entrevista: Yo me ubico en Caucasia y el proyecto fue en el municipio de

52 Pese a que fueron 102 accionantes, solo se atendieron 74 familias, puesto que según VIVA tenía que dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 34 del decreto 2190 de 2009, el cual obliga a las entidades públicas a atender solo aquellas personas que actualmente no contaban con ningún tipo de vivienda o subsidio a su nombre, por lo que encontraron que 26 accionantes contaban con vivienda o habían sido beneficiarias de algún subsidio y dos accionantes renunciaron a dicha reubicación.

Caucasia, luego estamos hablando de habitantes de provincia, habitantes de un municipio de afuera de la cabecera urbana, ¿Y qué pasa culturalmente? Culturalmente la gente está acostumbrada a vivir en una casa con patio, de pronto alguno tiene el perrito, tiene la gallinita o algo, y la solución fue meterlos, y ustedes los que están en las ciudades entenderán, meterlos en un apartamento construido en hormigón donde se manejan temperaturas de 35°, es una cosa espantosa, ¿pero qué sucede?, estaban resignados a recibir lo que les dieran, tanto es así que algunos recibieron lotes en proyectos que, posterior al siniestrado realizó el municipio de Caucaasia con tal de tener algo. Entonces eso fue una tabla de salvación que ellos encontraron en el camino, pero en mi opinión, a pesar de que hoy tienen la mayoría, tiene su vivienda, fue una cuestión residual, lo de ellos fue resignación mejor dicho, ellos recibieron esto por resignación, porque era lo que ofrecía el Municipio. Y pues también debo confesar de mi parte, les dije, *“tomen eso porque no tenemos alternativa aquí a corto plazo de tener una solución diferente a la que ustedes esperaban”*, porque es que ellos me decían, *“Yo esperaba mi casa. Yo esperaba mi casa de acuerdo con lo que nos mostraron”*, que era una casa con dos habitaciones con posibilidad de ampliación y con patio, y los meten en un apartamento de 42 metros sin patio, supremamente caliente. Los llevan a vivir en propiedad horizontal donde no estaban acostumbrados a ello, ¿cierto?, no están acostumbrados a esto, entonces sí fue un impacto grande.⁵³

Este testimonio, es sumamente diciente, puesto que ofrece una perspectiva crítica y profundamente humana sobre las falencias en la implementación del derecho a la vivienda digna en el contexto del

⁵³ Entrevista realizada a Onaldo Córdoba, 26 de octubre del 2023, Meet.

proyecto Juan Bautista Sector La Trampa en el municipio de Caucasia. Reconoce el dolor y la frustración prolongada causada por la demora en el cumplimiento de las promesas habitacionales, resalta el atropello a la dignidad de las familias afectadas y pone de manifiesto el impacto emocional y social de las políticas de vivienda en Antioquia, las cuales van más allá de la mera provisión de infraestructura, incidiendo directamente en el bienestar y la estabilidad de las comunidades.

Lo narrado por el señor Córdoba, demuestra indiscutiblemente la discrepancia entre las expectativas generadas por los proyectos de vivienda y la realidad enfrentada por los beneficiarios. La anticipación de una vivienda que cumpla con sus necesidades físicas, sociales, económicas y culturales, contrastando fuertemente con la resignación ante soluciones inadecuadas.

Este conformismo refleja una dinámica de poder desequilibrada donde las necesidades y voces de los más vulnerables son marginadas. Este aspecto del testimonio subraya la necesidad de mecanismos de participación y consulta más efectivos, que aseguren que las soluciones de vivienda respondan genuinamente a las necesidades de las comunidades.

Por tanto, a pesar de que el expediente contractual y judicial muestra que tanto VIVA como el municipio de Caucasia han realizado diversas acciones para cumplir con lo ordenado por el juzgado, incluyendo la reubicación de familias y la formación de Comités de Verificación y técnicos, aún persiste, después de 11 años desde el fallo de la acción popular, un sentido de vulneración e insatisfacción entre estas familias respecto a la realización de un sueño que esperaban se cumpliría con el acompañamiento y veeduría de las diferentes entidades públicas involucradas.

No obstante, la falta de confianza y la deslegitimación que generó en la ciudadanía el proyecto Juan Bautista-La Trampa (nombre que hace honra a lo que sucedió), no son extensivas a todos los proyectos de vivienda llevados a cabo en el Departamento de Antioquia. Existen muchos proyectos que cuentan con una narrativa distinta, gracias a que fueron planificados y ejecutados bajo parámetros normativos y técnicos completamente diferentes, incluso siendo desarrollados por la misma entidad pública (VIVA). Un ejemplo notable es el proyecto de vivienda "Los Mangos" en el Municipio de Peque, en el occidente de Antioquia.

Este proyecto se ubica en un lote con fuerte pendiente, en suelos de expansión del Municipio. Puede accederse a él por una vía vehicular y también a través de un corredor peatonal que conecta con el parque principal de Peque. Está cerca de una cancha de fútbol y en un futuro cercano se construirá un nuevo colegio. Los dos bloques de apartamentos de 5 y 6 niveles se distribuyeron en el terreno aprovechando la topografía, siguiendo las curvas de nivel, lo que permite disfrutar del paisaje montañoso. El balcón de cada unidad de vivienda se dispuso de manera que pueda aprovechar la visual.

Figura 3. Proyecto de vivienda "Los Mangos"



Nota. Tomado del expediente contractual

Este proyecto presentó importantes desafíos para VIVA, ya que los documentos técnicos muestran que el municipio de Peque enfrenta una falta de terrenos planos debido a su topografía pronunciadamente quebrada y está limitado al sur por el río Peque. Además, cuenta con una significativa área de bosque protegido destinada a la investigación científica. Es relevante destacar que su clima, con temperaturas oscilando entre los 17-21°C, se clasifica como frío-templado.

El éxito del proyecto de vivienda nueva entre la población ha servido como un referente importante para el acceso a una vivienda digna, gracias a varios factores. Uno de ellos es que la formulación y construcción del proyecto se completaron en aproximadamente dos años, con una inversión

cercana a los mil seiscientos noventa y dos millones de pesos (COP \$1.692.000.000). A pesar de la topografía del lugar, el proyecto se adaptó al terreno minimizando el impacto en la montaña.

Un aspecto crucial fue el diseño de las unidades de vivienda, estructuradas para ser cada vez mejores y más confortables, respetando la dignidad humana mientras se ajustaban a los límites presupuestarios de la vivienda de interés social, sin renunciar por este factor económico al concepto más importante que es el respeto por la dignidad de las personas.

Este proyecto denota el interés que tuvo VIVA, por solventar esos requisitos que conforman la vivienda digna, ya que se planteó la necesidad de comprender la forma de vida de las personas en la ruralidad, la manera como su hogar tiene íntima relación con sus sistemas de producción y trabajo, las costumbres distintas de socialización y otros aspectos que llevan a unos imaginarios en torno a la casa y a sus usos, que es clave. Reconocer, interpretar y materializar estos elementos en el proyecto fue clave para cumplir con lo que un hogar debe lograr dignificar: la vida de una familia que le habita.

2. ANÁLISIS DE LA DECISIÓN JUDICIAL

El concepto de vivienda digna no tiene una definición unificada clara, dificultando la identificación de los requisitos o elementos mínimos que debería contener según el ordenamiento jurídico colombiano. Esta situación ha llevado a que proyectos como Juan Bautista – La trampa, no tengan una línea orientadora clara, lo que ha impactado en gran medida su estructuración.

Ante esta situación, los jueces han entrado a cumplir un papel fundamental, ya que han sido los que se han encargado en cierta manera de darle garantía a dicho concepto en aras de buscar una protección legal a este derecho fundamental y ese es el caso de la sentencia que se encuentra en la acción popular instaurada en el proyecto la Trampa de Caucasia. Este caso es paradigmático, ya que la principal tarea de estas entidades públicas (Alcaldía-VIVA) era garantizar el derecho a la vivienda de los habitantes del Departamento de Antioquia, específicamente el de Caucasia, siendo fundamental tener claridad en sus proyectos sobre la aplicación del derecho fundamental a la vivienda digna.

Sin embargo, cuando se analiza el expediente judicial de manera detallada, se evidencia que el proyecto no se realizó bajo los parámetros constitucionales que exige un derecho fundamental, faltando elementos esenciales como: vivienda segura, movilidad, espacio público, medio ambiente, equipamientos colectivos y servicios públicos, lo que dió como consecuencia, su siniestro.

Un primer aspecto encontrado, tiene que ver con la presencia de un oleoducto en el sector donde se desarrolló parcialmente el proyecto, pues según lo describe el dictamen obrante en el expediente (folios 627 y 634), el oleoducto pasa a 27 metros del paramento de la primera vivienda, distancia que, según certificación emanada del director de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía (folio 588), es inferior a la permitida por el Código Petrolero. Y ahí viene el primer cuestionamiento, ya que no se logra explicar por qué estas entidades gestionaron una compra de un inmueble para la realización de un proyecto de vivienda por donde pasa un oleoducto, con el riesgo que eso tiene para las personas, sin contar que había una clara prohibición legal frente a sus

retiros, constituyéndose una vulneración al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles.

Un segundo aspecto, se obtiene del dictamen pericial rendido en el proceso y del documento que obra entre los folios 537 y 544 del expediente, denominado "Informe de Comisión" y elaborado por la Empresa de Vivienda de Antioquia VIVA, de donde se obtiene que el lote está a una distancia superior a dos (2) kilómetros del casco urbano y carece, de manera absoluta, de redes domiciliarias de alcantarillado, de acueducto, de energía eléctrica y de servicio de telefonía; lo que va en contra vía de algunos parámetros internacionales, Observación General No. 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales DESC: Disponibilidad de servicios públicos, materiales e infraestructura adecuada.

Y es que según concepto de VIVA del 15 de abril del 2004 (folios 483 a 488) se hicieron varios estudios y análisis comparativos de las propuestas para la adquisición del lote y se hizo constar específicamente frente a este inmueble (Juan Bautista- La trampa), la existencia de instituciones educativas cercanas y la disponibilidad de servicios públicos, elementos que se evidenciaron no se encontraban.

Finalmente, es difícil de creer que después de la celebración del convenio interadministrativo en el año 2006 donde las dos entidades antes mencionadas, sustentaran la pertinencia y los beneficios de desarrollar este proyecto en las condiciones pactadas, a los dos siguientes (2008), las mismas entidades emitieran una serie de informes técnicos donde señalan la inviabilidad de la construcción, ya que colocaba en grave riesgo a estas comunidades; lo que deja una inexcusable actuación de las entidades públicas con este proyecto.

Es en este punto, donde el juez al evidenciar estos aspectos interpreta el derecho a la vivienda digna, como un derecho fundamental que debe ser protegido a través de la acción popular, adicional que analiza este derecho de manera colectiva, toma como titular a las familias, creando un hito de gran relevancia en cuanto a lo que se refiere a este derecho fundamental.

Y es muy paradójico el fallo, ya que cuando se leen las consideraciones previas a la parte resolutive, el juez señala que el derecho a la vivienda digna, tal y como lo define la Constitución Política de Colombia en su artículo 51⁵⁴, es un derecho prestacional y cita que:

Es un derecho objetivo que requiere desarrollo legal, naturaleza que implica que no se pueda exigir al Estado su satisfacción de manera inmediata y sin ninguna contraprestación. Antes que un derecho colectivo puede entenderse como un derecho fundamental por conexidad. Que sería eventualmente amparable por vía de acción de tutela y no mediante el mecanismo de la acción popular⁵⁵.

Además, se señala que no se puede reconocer la indemnización solicitada por los accionantes, ya que esta se considera un derecho individual, no colectivo. Sin embargo, la sentencia en su parte resolutive, decide, proteger este derecho a través de la acción popular, otorgándole el estatus de derecho fundamental (no meramente por conexidad) y vinculándolo con otros derechos colectivos, como la moralidad administrativa y la protección del patrimonio público.

⁵⁴ ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE COLOMBIA. Op. cit., art.51.

⁵⁵ *Ibíd.*

Este caso devela inicialmente lo siguiente: (i) existe una indeterminación en el ordenamiento jurídico colombiano vigente frente al acceso a la vivienda digna, ya que no se tiene claridad sobre que fuentes legales contienen esas garantías primarias mínimas para su materialización, lo que a su vez no permite la exigibilidad de este derecho y (ii) el derecho a la vivienda digna no recibe hoy el tratamiento normativo exigido por una garantía constitucional fundamental; lo que impacta las decisiones que toman las entidades públicas al momento de ejecutar estos proyectos y las medidas que adoptan los jueces frente a este tipo de casos.

En Colombia, el caso de Juan Bautista – La Trampa es un claro ejemplo de cómo los jueces, y no los legisladores, desempeñan un papel clave en la definición y protección del derecho a una vivienda digna. En este caso, fue el juez quien tomó la responsabilidad de desarrollar un razonamiento lógico y coherente, estableciendo los titulares, condiciones, alcances, etc. El juez jugó un papel fundamental al resolver los conflictos surgidos, asegurando al mismo tiempo que se minimizara cualquier violación de derechos y dictando soluciones específicas al problema presentado.

Aunque algunos críticos pueden argumentar que el juez reemplazó las funciones que debería desarrollar otra rama del poder público, como es la legislativa. No obstante, si se retoma lo señalado por Alexy, esto evidenció como una situación que presentó grave daño a una población tan vulnerable como la de Caucasia a causa de la indeterminación de un derecho; fue solucionada como consecuencia de la dinamización que le otorgó el juez, ya que le permitió una aplicación específica a través de las prácticas interpretativas que finalmente resolvieron de manera más concreta el caso señalado.

Este fallo no solo implicó para gran número de familias la única solución concreta que tuvieron a su problemática, sino que también se asemeja a las sentencias estructurales al fomentar un debate público y social entre las partes. Sumado, que guarda similitud con su fin, el cual como se había mencionado anteriormente, es poner fin a violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos a través de decisiones judiciales. Comparte características distintivas de un amparo ordinario⁵⁶: (i) abarcó la protección de derechos de un gran número de personas; ya que en total se ordenó la protección de 102 de familias, (ii) la causa generadora de la violación de los derechos, consistió en el acaecimiento de un bloqueo constitucional; derivado de la indeterminación respecto al derecho a la vivienda digna, lo que permitió a las autoridades públicas realizar acciones que vulneraban este derecho, (iii) presentó complejidad de las órdenes emitidas en la sentencia, ya que abarcó la realización de múltiples acciones (lanzamiento, reubicación, comités, audiencias, etc.) tanto para los accionados como accionantes, y (iv) La sentencia implicó supervisión judicial en el proceso de cumplimiento de las órdenes, marcando un precedente en la forma de abordar violaciones generalizadas y sistemáticas de derechos a través del poder judicial.

Si bien esta sentencia desarrolló un caso en específico, se podría argumentar que en el fondo se trata de un caso estructural⁵⁷, ya que pone de manifiesto una afectación masiva y generalizada de varios derechos fundamentales, además de señalar una serie de deficiencias o fallas institucionales de tipo estructural. Lo anterior, con base a que la situación cotejada en el Municipio de Caucasia, no se originó por un evento o circunstancia en concreto de esta región, sino que radica en una problemática más de fondo: la indeterminación jurídica respecto al derecho a la vivienda digna, lo

⁵⁶ GUTIÉRREZ BELTRÁN, Andrés Mauricio, *El amparo estructural de los derechos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2018.

⁵⁷ CANO BLANDÓN, Luisa Fernanda, *Op. cit.*, p. 15.

que impide que las entidades públicas dispongan de los elementos necesarios para su materialización y, en ocasiones, permite que el concepto de vivienda digna sea manipulado por intereses políticos o económicos.

Por ejemplo, al revisar cómo se cumplió la orden del juez en el caso de Caucasia, se devela que, , a pesar de haberse implementado un proceso de reubicación que contribuyó significativamente a solucionar las vulneraciones que enfrentaba esa comunidad, los inmuebles entregados, seguían presentando deficiencias en aspectos económicos, sociales y culturales, tal y como lo informó en una entrevista realizada al Coordinador jurídico de VIVA para la época de la reubicación, el señor Santiago Cardeno Restrepo, quien señaló:

A los que se les logró entregar, pues se les dio una vivienda en condiciones más o menos terminada, también tenían los problemas de acabados que yo te menciono porque esos problemas los tiene el sector privado y el sector público, es decir, una vivienda nunca se entrega terminada hoy, porque la estructura es costosa, literalmente no da, entonces uno habla con los constructores y le muestra una lista de costos y uno sabe que literalmente no les da, ni siquiera tienen de dónde tomar una utilidad. Adicionalmente, en esos proyectos entonces se presenta un gran problema, es decir, a los que se les logró entregar se les entrega una vivienda sometida a régimen de propiedad horizontal y entonces con el régimen de propiedad horizontal es un problema porque muchas familias que están acostumbradas a vivir, pues en zonas rurales o en zonas semi rurales, pues tiene jardines, saben que viven en su casa y que no tienen que depender de nadie ni compartir un gasto de un acueducto colectivo, o de unas zonas comunes. Entonces, por ejemplo, en el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED) había todo el tiempo que estar haciendo talleres

de sensibilización sobre la forma de vivir en una copropiedad y aun así se presentaban muchos problemas, se presentaban problemas de que los propietarios le robaban a la copropiedad, por ejemplo, agua a través de mecanismos de fraude, pero entonces a la copropiedad le tocaba pagar todos los litros de agua que se consumiera, simplemente porque la gente no sabe vivir bajo un régimen de copropiedad.⁵⁸

Finalmente, se puede afirmar que el caso Juan Bautista- La Trampa fue una experiencia traumática para todos los implicados, ilustra como se puede hacer un comparativo, de lo que se tiene jurídicamente del derecho a la vivienda digna, frente a la realidad de su materialización, mostrando en algunos casos, como el señalado, que funciona de una manera torcida, diferente, caótica a lo que se pretendió regular.

3. LA DISCRECIONALIDAD POLÍTICA EN LA VIVIENDA DIGNA

El derecho fundamental a una vivienda digna es un derecho, consagrado tanto en instrumentos internacionales como nacionales y locales, juega un papel crucial en el bienestar y la dignidad de las personas y las comunidades. En Colombia, a pesar del marco legal y político que demuestra el compromiso del país con los desafíos de la vivienda, existen vacíos jurídicos que afectan las políticas e iniciativas de vivienda.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el acceso a la vivienda “(...)configura una de las estrategias más importantes de la política social que intervienen en el

⁵⁸ Entrevista realizada el 25 de octubre del 2023 al Señor CARDEÑO RESTREPO, Santiago. Coordinador jurídico de la Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA) (2012-2016).

avance de otras dimensiones fundamentales del bienestar y por ende en el crecimiento económico y en el desarrollo de un país”⁵⁹. Es decir que, el acceso a la vivienda contribuye al desarrollo de las potencialidades de las personas a la ampliación de sus capacidades y por ende, a la generación de riqueza de un país. El concepto de vivienda se transforma con el tiempo y depende del contexto social y cultural de cada territorio.

Ahora bien, específicamente en Antioquia, se han logrado avances significativos en la solución de problemas de vivienda, pero enfrenta un panorama complejo de fortalezas y debilidades en la realización de este derecho. Como antecedente importante para abordar la vivienda digna en esta región, es importante saber que Antioquia, es uno de los departamentos más poblados y económicamente más desarrollados de Colombia, lo cual le ha permitido a lo largo de los años implementar una serie de políticas e iniciativas para materializar este derecho para sus residentes, algunas con éxito, como lo vimos en este capítulo y otros que han dado como consecuencia una visible vulneración de este derecho fundamental.

Para comprender mejor este panorama, se realizaron entrevistas semi estructuradas con funcionarios de la administración departamental y distrital encargados de ejecutar o haber ejecutado los diferentes proyectos de vivienda en la región, obteniendo perspectivas diversas sobre el concepto de vivienda digna y su impacto en la materialización.

⁵⁹ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Censo 2005. 2005.

Se inició las entrevistas con el Director General del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED), el señor René Hoyos Hoyos,⁶⁰ quien destacó los avances que se han obtenido en el Distrito de Medellín en temas de vivienda, renovación y desarrollo urbano, orientados a mejorar las condiciones de vida de los residentes en áreas urbanas, mejorando la infraestructura, brindando acceso a servicios básicos y construyendo nuevos desarrollos de viviendas que cumplan con estándares adecuados. Sin embargo, señaló la gran dificultad que tienen las diferentes entidades públicas encargadas de desarrollar proyectos de vivienda para la obtención de recursos, lo que a su vez impacta y debilita la financiación y la asequibilidad de la vivienda para los ciudadanos, especialmente para quienes tienen bajos ingresos. Dando como consecuencia, poca maniobrabilidad de estas entidades para realizar viviendas con mejores condiciones de vida para los beneficiarios. Ya que desde Gobierno Nacional se enfocan en los municipios más pobres de Colombia (nivel 4, 5 y 6), mientras que las ciudades capitales deben tratar de manera autónoma de solventar su propia demanda poblacional.

Sumado a esto, cuando se le indagó sobre su definición de vivienda digna, la conceptuó de la siguiente forma:

Vivienda digna es aquella que tiene esos componentes necesarios que hacen que una familia tenga un hábitat saludable y confortable, aquella donde pueda encontrar o satisfacer todas esas necesidades que uno como ser humano tiene, esas necesidades principalmente fisiológicas de seguridad y quizás de comida, lo enfoco en esas tres necesidades que tiene el hombre.

⁶⁰ Entrevista realizada el 27 de septiembre del 2023 al Señor HOYOS HOYOS, René. Director general del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED) (2020-2023).

Por lo que, el señor Hoyos subraya la importancia de unificar el concepto de vivienda digna, ya que “*hablar de varios conceptos de vivienda podría dar lugar a una segregación*”, argumenta que la diversidad de definiciones puede conducir a desigualdades. Además, indica que el marco normativo vigente complica la realización de proyectos de vivienda que se ajusten a las condiciones sociales, económicas y culturales específicas de las comunidades, dado que las regulaciones actuales no siempre permiten la flexibilidad necesaria para atender adecuadamente las necesidades y particularidades de cada grupo.

Las condiciones actuales nos están diciendo que hay unos altos costos para la construcción de la vivienda..., los costos de los materiales han subido tanto, que ya nadie quiere construir vivienda de interés prioritaria que es de 90 salarios y entonces ya no construye este tipo de vivienda, que es la más accesible “digna” y se han tenido que pasar a un siguiente nivel que es la vivienda de interés social que es de 150 salarios y que es más difícil de conseguir.

La estructura de gobernanza descentralizada ha permitido que los gobiernos regionales y locales de Antioquia adapten sus políticas de vivienda a las necesidades específicas de su territorio. Esta autonomía ha propiciado el desarrollo de programas y proyectos de vivienda que responden a los desafíos y oportunidades únicos del departamento; sin embargo, también ha generado significativas disparidades en las condiciones de vivienda dentro de Antioquia. Mientras que algunas áreas urbanas son modernas y están bien desarrolladas, existen barrios marginados con viviendas deficientes, una situación a menudo exacerbada por las desigualdades de ingresos que impactan desproporcionadamente a las poblaciones vulnerables.

Además, mencionó cómo decisiones del ejecutivo, tales como la asignación de subsidios, la regulación de las tasas de interés o la modificación del valor de estos, pueden determinar el éxito de un proyecto de vivienda o la capacidad de muchas familias para alcanzar un cierre financiero y acceder a una vivienda digna. La ausencia de una normativa nacional que regule estos aspectos deja a las autoridades locales con la única opción de recurrir a normativas locales para apoyar a estas familias, lo que, según el director, representa un alto costo para la entidad. Por ello, se propone la creación de una ley nacional, que unifique el concepto de vivienda digna y obligue a los gobiernos a invertir en temas de vivienda, ya que actualmente esto es potestativo de cada dirigente.

Por ejemplo, específicamente el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED, regula sus proyectos de vivienda de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 1053 de 2020 y se guía por el plan estratégico habitacional como hoja de ruta, lo cual evidencia que la entidad trata de llenar esos vacíos normativos a partir de estos instrumentos. Sin embargo, se observa una limitada participación ciudadana en las decisiones relacionadas con la vivienda en estos instrumentos, lo que impide que las necesidades y preferencias de los ciudadanos moldeen las políticas e iniciativas de vivienda, que a veces no cumplen con las expectativas de la población.

Y es aquí donde cobra gran relevancia la necesidad de formular planes o políticas públicas para la protección del derecho a la vivienda digna, ya que el desarrollo de proyectos que mejoren las necesidades básicas insatisfechas, identificadas en conjunto con la comunidad, puede tener un impacto positivo tanto cuantitativo como cualitativo en la calidad de vida de la población.

Todos los proyectos realizados de manera aislada no fomentan el tejido comunitario ni la sostenibilidad de procesos productivos a largo plazo, ni consolidan la relación entre el individuo y el Estado. Sin embargo, la planificación y ejecución de un proyecto integral que considere todos los aspectos que influyen en los comportamientos poblacionales y en el medio ambiente puede transformar comunidades, haciéndolas capaces de autogestionar su desarrollo económico y generar cohesión social.

Estas entrevistas revelan que, a pesar de los esfuerzos significativos del gobierno local, el derecho fundamental a una vivienda digna en Antioquia enfrenta varios desafíos, reflejando problemas más amplios relacionados con la falta de regulación normativa y por ende, la ausencia en la definición, parámetros y requisitos de este derecho en Colombia.

Lo anterior, es apoyado por Claudia Heredia Pulgarín, primera directora del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED), la cual a partir de su experiencia señala que con las normas actuales no se pueden realizar proyectos de vivienda acorde a las necesidades sociales, económicas y culturales de las comunidades, ya que considera que:

Es muy difícil que esto se pueda llevar a cabo porque hoy no se conversan los diferentes ítems que confluyen en la construcción y planeación de lo que es la vivienda de interés social. Las normas de planeación hoy están ofreciendo muchas dificultades para el cumplimiento de los requisitos, vuelvo y digo, como afines con la realidad y con la necesidad de la vivienda, los temas del ordenamiento territorial, los beneficios que da el gobierno nacional cada vez son menos o se restringen más, aquí vuelvo al tema anterior en que si bien está establecido ya para la ejecución no se está hablando con ese mandato

entonces se presentan muchísimas dificultades. Y el cierre financiero, frente a lo que es el valor de la vivienda de interés social también representa muchísimas dificultades porque difícilmente, yo diría que imposible, se puede hacer un cierre financiero con las condiciones que hoy está exigiendo la vivienda de interés social, y digo exigiendo la vivienda de interés social solamente con los parámetros establecidos en la ley y en el tope del valor de esta vivienda.⁶¹

Abordar las desigualdades en materia de vivienda, proporcionar viviendas a poblaciones vulnerables y gestionar la urbanización de manera eficaz, requiere un esfuerzo colectivo de todos los niveles de gobierno. Sin embargo, es esencial una consolidación normativa que obligue y dirija las políticas y programas hacia objetivos comunes y asegure una vigilancia continua, garantizando la destinación de recursos específicos para que todos los habitantes tengan acceso a una vivienda segura y adecuada.

El gerente de la Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA), el señor Roberto Durán, señala que la entidad tiene claro que: *“el tema de vivienda digna, es un tema de políticas públicas, pero también de recursos, toda vez que los marcos fiscales de los gobiernos no son suficientes para solucionar este problema en ninguna circunstancia, lo que sí considero es que la orientación de las políticas públicas en Latinoamérica y Colombia es una foto de eso y Antioquia es una foto de Colombia”*⁶²

61 Entrevista realizada el día 13 de octubre del 2023 a la señora HEREDIA PULGARÍN, Claudia. Directora general del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED)(2008-2012).

62 Entrevista realizada el día 23 de octubre del 2023 al señor DURAN DUQUE, Luis Roberto. Gerente de la Empresa de Vivienda de Antioquia. (VIVA) (2020-2023).

Por lo anterior, resulta un acierto para alcanzar los objetivos de desarrollo de las comunidades, entender, que un proyecto habitacional supera el concepto de vivienda como casa y lo amplía al conjunto de elementos que constituyen el entorno. vital⁶³ Al revisar los logros generales de una comunidad como Peque es factible afirmar que articular y organizar la acción e inversiones del Estado en una comunidad con carencias, y hacerlo de manera planeada con trabajo de participación y estímulo a la acción, es un camino para fomentar el progreso y el desarrollo. En contraste, el caso que se analizó del municipio de Caucasia, revela cómo la indeterminación jurídica afecta negativamente la implementación de proyectos habitacionales y cómo las decisiones impartidas por el juez, solucionaron dicha problemática.

La definición de vivienda digna varía, afectando la estructuración de proyectos. Algunas entidades que se encargan del diseño la definen bajo unos parámetros o requisitos técnicos, otras que se encargan de su construcción tienen otros lineamientos y ni que decir, las diferentes perspectivas jurídicas que se tienen frente a este que derecho, desde normas orientadoras internacionales que no señalan específicamente unos componentes, sino que definen como la vivienda tiene que solucionar unas determinadas carencias que el hogar normalmente presenta, sentencias donde el juez debe instar al poder ejecutivo a parametrizar dichos requisitos a través de políticas públicas, hasta las normas tributarias que regulan un beneficio de renta exenta para vivienda de interés social, las cuales señalan que: *“la vivienda para tener derecho a estos beneficios deberá tener una puerta de entrada, un baño terminado una separación así y unos elementos y unos terminados y unos acabados”*.⁶⁴

⁶³ CUNDINAMARCA, Gobernación. Fedevivienda: programa de gestión urbana de Naciones Unidas, UNHabitat. Lineamientos de política de hábitat regional del departamento de Cundinamarca. Bogotá., p.10

⁶⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto ley 624 de 1989. (30, marzo, 1989). Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C.: Diario Oficial. 1989. Nro. 38756

Finalmente, queda por resaltar que si bien el artículo de la Constitución cuando habla el derecho a la vivienda, no la define, obliga a que los ciudadanos busquen como complementarla, bien sea a través de otras normas legales, políticas públicas, jurisprudencia, etc., lo cual abre camino a la discrecionalidad política de su aplicación, y esto se evidencia en los planes de desarrollo de cada administración, bien sea nacional, departamental o municipal, ya que cada 4 años el Estado debe definir las condiciones para que de alguna manera, hacer efectivo ese derecho a la vivienda, pero entonces como eso queda al arbitrio de lo que estipula cada gobierno en cada plan de desarrollo, lo que ve es que, según la línea de trabajo que se tenga se materializa este derecho o no.

Hoy se tiene entonces, cada 4 años unos programas diferenciados, hay unos programas que hablan “100.000 viviendas gratis”⁶⁵ programa que postuló viviendas gratis o viviendas 100% subsidiadas que fue un programa del Gobierno de Juan Manuel Santos, estaba el programa de “Colombia país de Propietarios”⁶⁶ del primer y segundo Gobierno de Álvaro Uribe, donde su objetivo principal era la legalización de las propiedades, luego está el Gobierno de Duque que estableció unas líneas enfocadas en la financiación y el subsidio a la tasa⁶⁷. Y ahora tenemos el programa de este Gobierno de Gustavo Petro que se denomina “Mi Casa Ya”⁶⁸, entonces, lo que esto evidencia es que el derecho a la vivienda está determinado a que cada gobierno en el plan de desarrollo, y en la forma en que lo regule y destine recursos, pues con eso se determina si se cumple o no se cumple con el

⁶⁵ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Desarrollo Nacional “Prosperidad para todos” (2010-2014) y Plan de Desarrollo Nacional “Todos por un nuevo País” (2014-2018). Juan Manuel Santos Calderón. Bogotá, D.C.

⁶⁶ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Desarrollo Nacional “Hacia un Estado Comunitario: desarrollo para todos” (2006-2010), Álvaro Uribe Vélez. Bogotá, D.C.

⁶⁷ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Desarrollo Nacional “El futuro es de todos” (2018-2022), Iván Duque Márquez. Bogotá, D.C.

⁶⁸ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Desarrollo Nacional “Colombia, potencia de la vida” (2022-2026), Gustavo Francisco Petro Urrego. Bogotá, D.C.

derecho a la vivienda. Lo que es completamente incompresible en un Estado de derecho ya que su materialización debería estar por fuera de esta contienda política.

Por ello, para garantizar efectivamente el derecho a la vivienda digna, es necesario primero contar con datos claros sobre las necesidades básicas insatisfechas, es decir, porque hoy tenemos un alto grupo de población que no tienen vivienda propia en Colombia y otro gran porcentaje la tiene pero en condiciones no dignas para vivir, segundo, asegurar la disponibilidad de recursos para la obtención de subsidios o altos subsidios o que se subsidie la mayor cantidad de los costos, ya que actualmente para las familias en Colombia es muy difícil lograr una financiación realista de una vivienda, tercero, armonizar las normativas relacionadas con la habilitación de tierras, licenciamiento de las viviendas, beneficios tributarios, con el fin que para que los constructores se haga atractivo este tipo de proyectos, y cuarto y más importante, construir un instrumento jurídico-político que establezca a largo plazo condiciones, requisitos y parámetros técnicos, jurídicos, administrativos y financieros para la materialización del derecho a la vivienda digna, los cuales no se vean permeados con cada gobierno entrante sino por el contrario, sirvan como normas orientadoras para alcanzar este objetivo fundamental.

CONCLUSIONES

1. Tras el análisis presentado, se concluye que, aunque el derecho a una vivienda digna está constitucionalmente reconocido en Colombia, enfrenta importantes desafíos para su implementación efectiva. Las políticas actuales y los marcos jurídicos no han logrado asegurar este derecho de manera equitativa y efectiva para todos los ciudadanos, llevando a que su materialización dependa de la voluntad política y generando desequilibrios entre los grupos vulnerables en Colombia.
2. El primer capítulo de esta monografía ha revelado una notable indeterminación normativa. Las leyes y regulaciones actuales no definen de manera clara y precisa lo que constituye una "vivienda digna", es decir, las posiciones normativas del tipo DabG, esto es, "a" titular del derecho sobre "b" titular del deber y "G" el objeto del derecho⁶⁹, no están determinados normativamente, dejando un margen amplio para interpretaciones subjetivas y aplicaciones inconsistentes. Se trata de un tipo de indeterminación que ha derivado en una laguna en términos de Ferrajoli y con ello en una implementación desigual y a menudo injusta del derecho a la vivienda.
3. La indeterminación en la definición de los mencionados elementos que constituyen el derecho a una vivienda digna, ha ocasionado desafíos en la formulación y ejecución de políticas públicas eficaces. Es por esto que, siguiendo a teóricos como Sen, es esencial el desarrollo del concepto de un metaderecho a una vivienda digna. Un concepto que defina

⁶⁹ GALLO, Mauricio. Derecho a la alimentación: aproximaciones teóricas y prácticas para su debate. Capítulo I: ¿Es defendible la idea de un derecho universal a no morir de hambre? Medellín: Universidad de Medellín. 2014.

como obligatorio y constitucionalmente ordenado el deber de crear políticas públicas que aborden específicamente los diferentes aspectos que lo componen (accesibilidad, asequibilidad y habitabilidad). Estas garantías deben ser detalladas y accesibles, proporcionando una base sólida para la reivindicación y protección de este derecho.

4. A partir del segundo capítulo, se puede concluir que el derecho a la vivienda, quedó regulado en la constitución con un contenido muy abierto, luego, algunos de sus componentes fueron desarrollados insuficientemente en un grupo de leyes y decretos, especialmente en el ámbito del subsidio de vivienda. Los demás aspectos carentes de concreción fueron precisados a partir del estudio de casos del segundo capítulo en diferentes sentencias de la Corte Constitucional, inicialmente con un grado de protección que respondió a un nivel elevado de satisfacción y que luego, a partir de problemáticas desbordantes como el fenómeno de la violencia y el desplazamiento asociado tornaron complejas algunas de las garantías judiciales. En el último tramo este derecho llegó a un nivel máximo de restricción generado por las enormes problemáticas vinculadas al fenómeno de la migración. Así las cosas, el contenido de este derecho inicia en un entorno local concentrado en desarrollos legales y la confluencia de decisiones judiciales, para terminar en un ámbito global con un contenido y dinámica más propio de los derechos humanos.
5. De esta manera, la falta de regulaciones normativas precisas para determinar el contenido de este derecho ha llevado a que los jueces en cada caso estudiado determinen el contenido exigible. A lo largo de los años, al menos en los aspectos de desalojos, se pasó de una alta protección con una garantía concreta del derecho a la vivienda, a una postura extrema que

pregona la condición de ilegalidad de los ocupantes y la imposibilidad de conceder derecho alguno asociado a dicha condición. En el cambio de postura gravita el fenómeno global de las migraciones y el desafío que se desprende de estos fenómenos sociales. Lo cual da entender, que la lucha por este derecho fundamental aún está abierta, es permanente y no se resuelve pensando que en el texto constitucional se establezcan regulaciones más precisas, estas luchas la deben hacer todos los poderes del Estado, la ciudadanía y hoy, la comunidad internacional.

6. En el capítulo tercero, en el desarrollo del análisis de los casos (La trampa- El mango), se muestra como elemento esencial la participación activa de la ciudadanía y la vigilancia social, ya que son fundamentales para presionar a los diferentes entes gubernamentales a fin de que definan y apliquen medidas concretas para garantizar el derecho a una vivienda digna. Esto también incluye la labor de los medios de comunicación y las ONG en la sensibilización y denuncia de las fallas en la materialización de este derecho.
7. Es importante reconocer que, además de los órganos judiciales, hay otras entidades e instituciones que tienen un rol clave y a menudo prioritario en la protección del derecho a una vivienda digna, como los órganos legislativos, y administrativos, así como a una variedad de entidades de control, como la Defensoría del pueblo y Personería. Estas instituciones son fundamentales para asegurar el cumplimiento y protección efectiva de este derecho fundamental⁷⁰.

⁷⁰ PISARELLO, Gerardo. Vivienda para todos, un derecho en (de) construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible. Madrid: Icaria. 2003. p.42.

-
8. Es imprescindible la formulación de políticas públicas y leyes en materia de vivienda como reflejo de un compromiso constitucional. Esto incluye la definición precisa de vivienda digna, la creación de mecanismos claros y accesibles para su reclamación y protección, y la implementación de medidas que aseguren una distribución equitativa de los recursos habitacionales.
 9. Los jueces han tenido un papel determinante en la interpretación y aplicación del derecho a la vivienda digna;. Las decisiones han establecido precedentes valiosos para su concreción. En anteriores páginas, la más importante de estas decisiones fue la del Tribunal Administrativo de Antioquia en la protección de los intereses que se vieron afectados en el proyecto La Trampa. Sin embargo, la dependencia excesiva en las decisiones judiciales para definir y garantizar este derecho subraya la necesidad de una normativa más concreta y exhaustiva.
 10. El principal problema del derecho fundamental a la vivienda digna, no es la justiciabilidad, es el alcance de la justiciabilidad, esto como consecuencia de su gran indeterminación. Es un derecho que los jueces lo aplican muchas veces a través de sentencias estructurales, lo que evidencia la necesidad actual de la formulación de políticas públicas, de una activa participación ciudadana y del compromiso político de todos los poderes del Estado.
 11. La conceptualización del derecho a la vivienda digna en Colombia, aunque establecido en términos generales dentro de la Constitución, representa un aspecto fundamental de los derechos humanos que demanda una atención y desarrollo legislativo más detallado. Su indeterminación no solo plantea desafíos para su materialización efectiva, sino que también

refleja la necesidad de un enfoque más comprometido y holístico que reconozca la vivienda no solo como un bien material, sino como un derecho humano esencial para garantizar la dignidad, la seguridad y el bienestar de todas las personas. Por tanto, se hace imprescindible la creación de políticas públicas más claras y específicas que promuevan la realización de este derecho, asegurando que se atiendan las necesidades habitacionales de la población de manera justa y equitativa. Esto implica un esfuerzo coordinado entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, enfocado en superar los obstáculos estructurales que impiden el acceso universal a una vivienda digna, proyectándolo como un componente intrínseco del núcleo de los derechos humanos fundamentales.

Esta conclusión resalta la importancia de tratar el derecho a la vivienda digna no solo como un mandato constitucional, sino como un compromiso con los derechos humanos, enfatizando la necesidad de acciones concretas para su plena realización.

12. Finalmente, esta insta tanto al Gobierno como al Congreso de Colombia a asumir una mayor responsabilidad en la efectiva realización del derecho a una vivienda digna. Esto implica no solo la revisión de la legislación existente sino también la implementación de estrategias integrales que aborden las causas subyacentes de la inequidad en el acceso a la vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. 2da ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2007.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. 1991

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). 1948.

CANO BLANDÓN, Luisa Fernanda. Análisis cualitativo comparado y Process Tracing en la investigación socio-jurídica: posibilidades de su uso combinado a partir del estudio de la implementación de sentencias estructurales. En Diálogos de Derecho y Política. mayo – agosto, 2021. no. 29, p. 32.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 3. (15, enero, 1991). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1991. No. 39631.

COLOMBIA, MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Cumbre mundial urbana, Colombia en Hábitat II, 1996.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto ley 624 de 1989. (30, marzo, 1989). Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C., Diario Oficial. 1989. Nro. 38756

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 53063. (8, agosto, 2018). M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU 016/21. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C., 2021.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-235/13. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C., 2013.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-247/18. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C., 2018.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-302/17. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C., 2018.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-433/16. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C., 2016.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-763/15. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [en línea]. Santa Fe de Bogotá, D.C., 2015.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Censo 2005. 2005.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Desarrollo Nacional 2018-2022 “El futuro es de todos”. Bogotá, D.C., 2023.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Estado Comunitario: desarrollo para todos (2006-2010), Álvaro Uribe Vélez. Bogotá, D.C., 2023.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014. Bogotá, D.C., 2015.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Desarrollo Nacional 2022-2026 “Colombia, potencia de la vida”. Bogotá, D.C., 2023.

- CUNDINAMARCA, Gobernación. Fedevivienda: programa de gestión urbana de Naciones Unidas, UNhabitat. Lineamientos de política de hábitat regional del departamento de Cundinamarca. Bogotá.
- FERRAJOLI, Luigi. Los fundamentos de los derechos fundamentales. Madrid: Editorial Trotta, 2007.
- FERRANDO, Esperanza. El derecho a una vivienda digna y adecuada. Anuario de filosofía del derecho. 1992, nro. 9.
- GALLO, Mauricio. Derecho a la alimentación: aproximaciones teóricas y prácticas para su debate. Capítulo I: ¿Es defendible la idea de un derecho universal a no morir de hambre? Medellín: Universidad de Medellín. 2014.
- GONZÁLEZ, Pons. TORRES, Marco. Habitabilidad, Granada: Comares. 1993.
- GUTIÉRREZ BELTRÁN, Andrés Mauricio, El amparo estructural de los derechos. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2018.
- NACIONES UNIDAS. II Agenda Hábitat, Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. 1996.
- NACIONES UNIDAS. III Nueva Agenda Hábitat, 2016.
- PISARELLO, Gerardo. Los derechos sociales y sus garantías. Madrid: Editorial Trotta. 2007.
- PISARELLO, Gerardo. Vivienda para todos, un derecho en (de) construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible. Madrid: Icaria. 2003.
- SEN, Amartya. El derecho a no tener hambre. Teoría del derecho N.º 3. Colombia: Universidad Externado de Colombia. 2002.
- VIVA. Conoce VIVA. [en línea]. Antioquia. <https://viva.gov.co/conoce-viva/#opcion1>. [Consultado: 9 de febrero de 2024].

ENTREVISTAS

CARDEÑO RESTREPO, Santiago. Coordinador jurídico de la Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA) (2012-2016).

CÓRDOBA, Onaldo, Apoderado de los accionantes de la acción popular. Radicado 0500133101520090012500.

DURAN DUQUE, Luis Roberto. Gerente de la Empresa de Vivienda de Antioquia. (VIVA) (2020-2023).

HEREDIA PULGARÍN, Claudia. Directora general del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED)(2008-2012).

HOYOS HOYOS, René. Director general del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED) (2020-2023).

RAVE, Beatriz. Gerente de la Empresa de Vivienda de Antioquia VIVA (2012-2015).