



NUBIA LORENA DAZA LÓPEZ¹
FARID STEMBERG PARRA CARO²

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2023.04>

FECHA DE RECEPCIÓN: 24 agosto 2022

FECHA DE ACEPTACIÓN: 11 de noviembre 2022

LA VIVIENDA DIGNA EN TIEMPOS DE PANDEMIA: VULNERACIÓN REITERADA EN EL CONFINAMIENTO. CASO COLOMBIANO

Decent housing in times of pandemic: repeated violation
in confinement. Colombian case

RESUMEN

La pandemia a causa de la COVID-19 trajo consigo múltiples cuestionamientos acerca de la protección y garantía de los derechos fundamentales en los territorios. Un claro ejemplo de ello es lo sucedido en el territorio colombiano. Esto, en cuanto a que el estado de emergencia sanitaria y las declaraciones de confinamiento se permearon en un sinfín de vulneraciones a primacías constitucionales, entre ellas encontramos al derecho fundamental de la vivienda digna en Colombia, el cual se encuentra en el art. 51 de la Constitución Política de Colombia. Es por eso que se decide con la presente investigación, desde la perspectiva del Estado de Derecho en tiempos de Pandemia, analizar cómo el Estado colombiano sigue vulnerando derechos civiles y fundamentales como el derecho a la vivienda digna, en donde jurisprudencialmente se ha indicado que en el territorio colombiano deberá prevalecer el bienestar común y la primacía constitucional y de Derecho. La metodología usada es a través de un enfoque mixto con un método analítico y hermenéutico, en donde se usan las estadísticas ofrecidas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para

-
- 1 Magíster en Derecho administrativo, especialista en contratación estatal, especialista en Derecho administrativo y abogada. Decana Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás Seccional Tunja, Colombia. Miembro del Grupo de Investigación Jurídicas y Sociojurídicas de la Universidad Santo Tomás Seccional Tunja, Colombia. Correo electrónico: lorena.dl@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4469-3868>
 - 2 Estudiante de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja, Colombia. Becario del pregrado en Sociología de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Colombia. Investigador sociojurídico de la Universidad Santo Tomás Seccional Tunja, Colombia. Correo electrónico: faridstemberg5@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3583-8781>

LA VIVIENDA DIGNA

EN TIEMPOS DE PANDEMIA: VULNERACIÓN REITERADA EN
EL CONFINAMIENTO. CASO COLOMBIANO

establecer la vulneración del derecho a la vivienda digna y las medidas de restricción acaecidas por la declaración de emergencia sanitaria. Logrando identificar que existió una vulneración del derecho a la vivienda y de acceso a esta, en donde personas fueron sancionadas por no acatar las medidas de emergencia, como el no salir de las viviendas, estando en situación de calle; asimismo, se encontraron planes municipales que buscaron mitigar estas medidas.

Palabras clave: vivienda digna; confinamiento; emergencia sanitaria; COVID-19.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic brought with it multiple questions about the protection and guarantee of fundamental rights in the territories, a clear example of this is what happened in the Colombian territory. This, in terms of the fact that the state of health emergency and the declarations of confinement permeated an endless number of violations of constitutional primations, among them we find the fundamental right of decent housing in Colombia, a right which is found in art. 51 of the Political Constitution of Colombia. That is why, with the present research, it is decided to approach itself from the perspective of the rule of law in times of pandemic, analyzing how the Colombian State continues to violate civil and fundamental rights such as the right to decent housing, in which it has been indicated that within the Colombian territory common welfare and constitutional and legal primacy should prevail. The methodology used is mixed with an analytical and hermeneutical approach, in which the statistics offered by the National Administrative Department of Statistics are used to establish the violation of the right to decent housing and the measures of restriction caused by the declaration of a health emergency. Identifying that there was a violation of the right to housing and access to it, where people were sanctioned for not abiding by emergency measures such as not leaving the houses despite being in a street situation. Plans were also found for municipal presidencies that sought to mitigate these measures.

Key words: decent housing; confinement; health emergency; COVID-19.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia de 1991, en su título segundo denominado “De los derechos, las garantías y los deberes” contempló en su capítulo segundo los derechos sociales, económicos y culturales. Dentro de estos el Constituyente señaló que todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. Agregó que el Estado fijaría las condiciones para efectivizar el derecho y tres pilares fundamentales para su ejecución:

- i. proyectos de vivienda de interés social;
- ii. financiación a largo plazo;
- iii. y formas asociativas de ejecución de los programas.

En el proceso legislativo de ejecución de la labor asignada al Estado, para el aseguramiento de la vivienda digna, el legislador ha emitido una serie de leyes desde 1993 hasta la fecha, 2022. Posterior a la expedición de la Constitución Política de Colombia, la primera ley proferida por el Congreso de la República concordante con el derecho de la vivienda digna se materializó en la Ley 82 de 1993. Si bien la anterior ley tuvo como objeto central el apoyo de manera especial a la mujer cabeza de fa-

milia, la misma en su momento, consagró en sus artículos 12, 13, 14, el apoyo por parte del Estado a favor de las mujeres para el acceso a las viviendas de interés social, así como la capacitación a las mismas para el acceso al subsidio familiar de vivienda.

Desde diferentes estadios, el legislador se ocupó de proferir un poco más de 36 leyes concordantes con el aseguramiento de la vivienda digna para los colombianos. Se evidencia una labor legislativa importante desde 1997 y hasta 2017, años con mayor número de leyes expedidas desde 2001 hasta 2012, sin desconocer la expedición de más leyes en años posteriores, pero sin ser del mismo volumen que en los años anteriormente mencionados.

Perdomo (2015), Buitrago y Vargas (2018), Nudelman (2017), Hidalgo (2018), Pazmiño (2012) y Amaya (2011) son autores que han realizado estudios en materia de vivienda digna en el territorio colombiano. En estos se han destacado por examinar los diferentes modelos y garantías en la ejecución de los proyectos de vivienda en el territorio nacional; el análisis realizado se enfoca en las características, la infraestructura y la adecuación a las necesidades de la población.

Sin embargo, los avances en los procesos de vivienda digna que seguramente se habían tenido, hoy merecen especial atención e investigación debido a la declaratoria de pandemia por la COVID-19, por parte de la Organización Mundial de la

Salud. En el caso colombiano se declaró el Estado de Emergencia Sanitaria mediante Resolución 844 de 2020, prorrogada por sendas resoluciones que vencieron el 28 de febrero de 2022. La declaratoria conllevó al Estado a tomar y ejecutar decisiones a través de decretos legislativos o decretos ordinarios con el objetivo de asegurar el derecho a la vida y a la salud.

Es por ello que surge el siguiente objetivo general: analizar si las decisiones en materia de confinamiento, producto de la declaración de emergencia sanitaria, vulneran el derecho a la vivienda digna de una manera reiterada. La metodología para la consecución del presente objetivo se centra en el enfoque mixto a través del método analítico y hermenéutico, en donde se usan las estadísticas ofrecidas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para establecer la vulneración del derecho a la vivienda digna y las medidas de restricción acaecidas por la declaración de emergencia sanitaria. Con la finalidad alcanzar el objetivo propuesto, se hará un análisis de la vivienda digna como derecho fundamental; posteriormente se describirá el estado de la emergencia sanitaria a partir de la vivienda digna; finalmente se presentarán las dicotomías constitucionales y los amparos en tiempos de pandemia.

I. Vivienda digna como derecho fundamental

La vivienda en Colombia tiene una particularidad legal proteccionista que pocos países incluyen en su ordenamiento jurídico; uno de estos es que puede ser amparada y/o protegida por el mecanismo constitucional de la acción de tutela. La acción de tutela es un mecanismo de protección de los derechos fundamentales que sirve “para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales” (Carrera, 2011, p. 78) y esta acción “ha sido, sin duda, el mecanismo más importante consagrado por ella en materia de defensa de los derechos fundamentales y el más cercano a los ciudadanos” (Carrera, 2011, p. 75), que aunque en distintas ocasiones se ha traído a colación otras figuras, como la acción de amparo, siguen existiendo diferencias procesales en las mismas.

La vivienda digna³ se encuentra en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia. “Es un derecho de carácter asis-

3 Vivienda digna entendida conforme a las realidades sociales, políticas y económicas. Véase el caso de la vivienda digna indígena, que no cuenta con las mismas características de las viviendas dignas en zonas urbanas de las ciudades de Colombia, conforme a que se desnaturaliza el saneamiento básico como gas y energía, naturalizando otros como el territorio y la cosmovisión frente a la estructura de sus viviendas.

tencial que requiere de un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin” (García, 2006, p. 106) y es ese desarrollo el que se ha venido teniendo desde la Ley de Vivienda en Colombia, que es la Ley 546 de 1999. Indicando entonces que con el desarrollo jurisprudencial emanado de la Corte Constitucional y las leyes territoriales se ha determinado que la vivienda de la que habla el art. 51 de la Constitución Política de Colombia es un derecho fundamental y que no solo debe ser entendida como vivienda “normal”, sino una vivienda digna en todos sus aspectos sociales y sociológicos para la garantía, analizando las necesidades imperantes de las personas a las cuales se les va a garantizar y sus realidades (económicas, políticas, sociales y culturales).⁴

II. Estado de emergencia

El estado de emergencia es parte del “principio de taxatividad o *numerus clausus* de circunstancias extraordinarias” (Cifuentes, 2002, p.118), en donde en Colombia había sido utilizado en tres ocasiones, antes de la pandemia ocasionada por la COVID-19. Con la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio

⁴ Lo anterior, conforme a la multiculturalidad encontrada socialmente en el territorio colombiano.

Nacional, se determina el estado de emergencia y se dictan disposiciones para la mitigación de este. Dentro de las medidas adoptadas en el decreto, así como demás resoluciones expedidas por el Ministerio de Salud colombiano, se encuentra la del confinamiento obligatorio en todo el territorio nacional por orden presidencial.

El aislamiento o confinamiento preventivo obligatorio inició desde el 25 de marzo de 2020, hasta el 31 de agosto de 2020 en el territorio colombiano y seguido a esto, se tomaron medidas preventivas hasta el 30 de noviembre y a la actualidad. Indicando entonces que las personas debían confinarse en sus casas sin poder acceder a ningún tipo de lugar, así como de que no podía existir un tipo de comunicación presencial o de contacto presencial, inclusive, en una primera medida no podían abastecerse de alimentos, denotando una desafección con la realidad de las personas.⁵

Empero, esa desafección se reflejó aún más con las personas que no tienen vivienda en Colombia o acceso a esta. También con las personas que si bien tienen una vivienda, esta no presenta las condiciones de digna, así como de aquellas que se encontraban en situación de arrenda-

⁵ Medidas que fueron flexibilizándose de acuerdo con las diferentes peticiones de la población, así como del estudio de viabilidad y salubridad emitido por el Ministerio de Salud. En un primer momento se flexibilizó con la salida de personas que no tuvieron riesgo de contagio, luego el contacto, así como de la salida a sitios públicos de personas de todas las edades.

miento y no podían pagar los cánones de estos, siendo despojados algunos y otros, buscando soluciones alternas para pasar ese “confinamiento”. En cifras, se registra que para el 2020, estando en confinamiento, cerca de 18.2 millones de colombianos vivían en estado de déficit habitacional,⁶ indicando entonces que aproximadamente esa cantidad censada no cuenta con vivienda digna, por ende, no contaría con las condiciones para haber hecho el confinamiento obligatorio.

El índice habitacional se compone por el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo. El cuantitativo refiere a aquellas viviendas que no cuentan con las condiciones de dignas y preexisten con deficiencias estructurales y de poco espacio que no pueden ser reparadas o adecuadas para mejorar su índice de adaptabilidad, a diferencia de lo que sucede con las cualitativas, que son aquellas que si bien tienen deficiencias estructurales y de poco espacio, si se realizan algunos ajustes en su estructura, se pueden mejorar para la habitabilidad adecuada.

En gráficas se pueden encontrar las siguientes cifras:

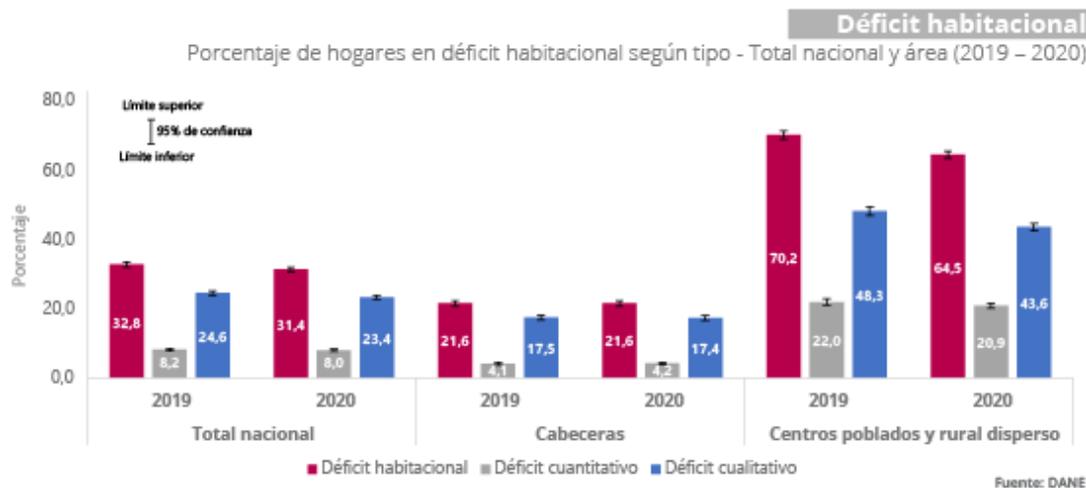
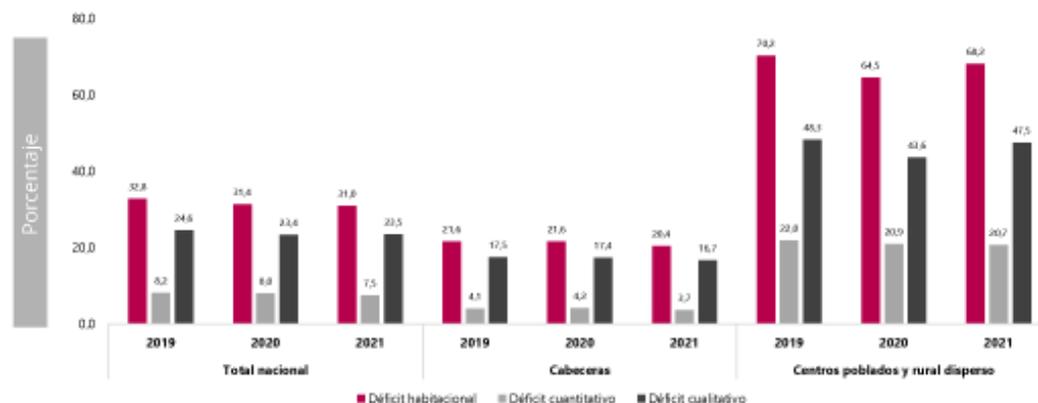


Figura 1. Déficit habitacional en Colombia para el 2020. Departamento Nacional de Planeación (2021). Indicador Encuesta Nacional de Calidad de Vida. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional#2020>

⁶ Discusión que se centra en lo mencionado por los informes dentro de la revista portafolio, los cuales se obtuvieron de los informes de vivienda y territorio. Se puede consultar más información en: <https://www.portafolio.co/mis-finanzas/vivienda/mas-de-un-tercio-del-pais-en-deficit-habitacional-540036>



Fuente: DANE

Figura 1. Déficit habitacional en Colombia para el 2021. Departamento Nacional de Planeación (2022). Indicador Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

Las anteriores imágenes, brindadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, reflejan que el déficit habitacional aumentó del 2020 para el 2021, porque las viviendas contaban con déficit habitacional que no era posible subsanar. Ahora, las cifras siguen siendo alarmantes cuando hablamos de los Habitantes de Calle⁷ en donde para el 2020 fueron censados 5043 y 6248⁸ para el 2021. De igual forma, más del 67% de los habitantes de calle llevan más de 5 años en esta situación (estado de vulnerabilidad en vivienda).

⁷ Censo de Habitantes de la Calle (CHC).

⁸ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). Censo de Habitantes de la Calle. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-habitantes-de-la-calle#:~:text=Informaci%C3%B3n%202021,12%2C4%25%20son%20mujeres.>

Nota aclaratoria: Censado no es sinónimo de valor total de habitantes de calle, es decir, no se puede afirmar que es el valor total de habitantes de calle en Colombia.

III. Dicotomías constitucionales y amparo en tiempos de pandemia

Es allí, en donde con los acápites anteriores encontramos dicotomías en el estado de derecho y el estado social de derecho, en cuanto a que, si bien existen disposiciones normativas y constitucionales en el amparo de derechos como el derecho a la vivienda en condiciones dignas, en el territorio colombiano no se han ejecutado de manera efectiva. Entonces, la efectivización de los derechos se ve permeada por la desafección de la realidad social por parte del estado colombiano, encontrando que en la COVID-19 en Colombia, se emitieron disposiciones que violentaron derechos como el de la vivienda y que se obligaba a las personas a guardar cuarentena en sus viviendas como medidas que mitigaban y protegían la salud pública, viviendas las cuales no tenían o no se encontraban en condiciones dignas,

estando en condiciones no aptas de acuerdo con los estándares de habitabilidad. Se contaba con viviendas, pero se veían afectadas por el factor pobreza para el acceso a otros de sus derechos. Esto se ha venido enfrentando “a partir de 1998, conforme a que la pobreza aumentó como consecuencia de la recesión económica” (Núñez & Ramírez, 2002, p.7) y sigue aumentando, ahora con el factor pandemia a causa de la COVID-19, que es bastante criticado por diferentes juristas y sociólogos, conforme a que a *contrario sensu* de lo que se cree, simplemente se categoriza la pobreza en extrema, menor, media y se garantiza a una menor población con la vaga excusa de la prioridad.

Encontramos, entonces, que se vería una incongruencia de la garantía de derechos fundamentales, como el de la vivienda art. 51 igualdad art. 13 y en general al mismo fin de la constitución, en su carácter de amparo a la población vulnerable.

Art. 51 Constitucional: “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”. (Const., 1991)

Art. 13 Constitucional: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley,

recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”. (Const., 1991)

Incongruencia jurídica, en cuanto a la materialización de los derechos fundamentales y su reiterada vulneración por disposiciones en estado de emergencia, que, aunque se pueden restringir determinados derechos, no podrán ser aquellos fundamentales que atenten integralmente contra la persona y sus condiciones de vida.

DISCUSIÓN

Se pueden plantear diferentes cuestionamientos en cuanto a que el estado de derecho y estado social de derecho se queda en una promulgación de carta política, más que su mismo fin, desnaturalizando la figura de modelo estatal y mostrando una desafección normativa con la realidad social, económica, política, económica, sociológica, de todo un territorio nacional como ha venido sucediendo con el desarrollo del derecho a la vivienda digna. Es por lo anterior que se debe analizar si un estado puede vulnerar de manera reiterada los derechos fundamentales como el derecho a la vivienda digna (caso Co-

lombia) en un estado de indefensión del sujeto, que a pesar de querer cumplir con medidas, so pena de privaciones de libertad y multas, no puede cumplirlas por su realidad social y sociológica.

CONCLUSIONES

Las medidas de cuarentena obligatoria, así como de confinamiento y las diferentes disposiciones jurídicas en cuanto a la pandemia por la COVID-19 se convirtieron en medidas desproporcionadas referente a la garantía del derecho a la vivienda digna, específicamente para las personas que contaban y siguen contando con un déficit habitacional en sus viviendas, ya sean propias o en arriendo, así como de las personas que se encuentran en situación de calle.

La vivienda digna en Colombia no puede ser una garantía utópica para las personas que cuentan con un déficit habitacional, así como de las personas que se encuentran sin una vivienda sin ningún tipo de condición, sino por el contrario, al ser un mandato constitucional, se deben buscar diferentes estrategias políticas y administrativas para la creación de proyectos que garanticen constitucionalmente derechos como este.

Finalmente, no pueden ser derechos que se garanticen conforme a los ideales de la administración nacional, sino conforme a las necesidades sociales, económicas, polí-

ticas y culturales dentro de su limitación geográfica nacional para prevenir vulneraciones reiteradas por parte del Estado en materia de vivienda digna.

REFERENCIAS

- Buitrago, D. y Vargas N. (2018). Vivienda Contingente en Colombia. Universidad Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/17151/2018buitragonatalia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Carrera Silva, L. (2011). La acción de tutela en Colombia. *Revista Ius*, 5(27), 72-94. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472011000100005
- Cifuentes Muñoz, E. (2002). Los estados de excepción constitucional en Colombia. *Ius et Praxis*, 8(1), 117-146. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100009&script=sci_arttext&tlng=en
- Constitución Política de Colombia. [Const.] (1991) 2da Ed.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). Indicador Encuesta Nacional de Calidad de Vida. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional#2020>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). Censo de Habitantes de la Calle 2021. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-habitantes-de-la-ca>

