



INFORME SOMBRA RELATIVO AL DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO: VACÍOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA PARA LA GARANTÍA PLENA DEL DERECHO A VIVIENDA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El Grupo de Acciones Públicas de Icesi es la clínica jurídica de interés público y derechos humanos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Icesi de la ciudad de Cali. El GAPI emplea las herramientas legales y la investigación socio-jurídica para diagnosticar e identificar soluciones a problemáticas estructurales que impiden la inclusión social y el ejercicio de derechos fundamentales de poblaciones vulnerables, como las personas con discapacidad. La redacción de este informe estuvo a cargo de Gabriela Recalde y Carol Palau (directora y asesora de la Clínica), con los aportes de Paula Andrea Muñoz Giraldo, estudiante de la Maestría en Derecho de Icesi y el apoyo en investigación de Lina Peláez, Andrés Salazar, Daniela Gómez, Santiago Vega, Sergio Gutiérrez y Alejandra Franco estudiantes del pregrado en Derecho. La información de campo fue recolectada a través de los miembros de la Veeduría Ciudadana de Ajustes Razonables, integrada por personas con discapacidad o sus familiares habitantes de los barrios más deprimidos de Cali; la misma es coordinada por la profesora Paula Andrea Cerón del GAPI.

I. RESUMEN

Este informe se centra en determinar los avances, las dificultades y/o barreras que enfrentan las personas con discapacidad respecto a la implementación de la política pública en vivienda de interés social y que impactan negativamente el **derecho a un nivel de vida adecuado en su componente de vivienda digna del Artículo 28.1 de la Convención** sobre los Derechos de las personas con discapacidad. Esto en tanto que dicha política no cumple con los estándares mínimos de habitabilidad señalados en las Observaciones Generales (O.G.) 4 y 5 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CómiteDESC). Consecuentemente, este escrito brinda información sobre la pregunta formulada por el Comité al Estado Colombiano respecto de las medidas adoptadas para garantizar el acceso y el disfrute a una vivienda digna para la población con discapacidad (PCD) a través del programa de vivienda de 100% subsidiada, o Vivienda Gratuita. Las respuestas dadas por el Estado colombiano a esta cuestión son insuficientes y generales. En los apartados siguientes se evalúa la política nacional de vivienda, y finalmente, se presenta el caso concreto de la ciudad de Cali con el propósito de evidenciar las fallas en la implementación de la política pública.

II. METODOLOGÍA

Para la recolección de la información se acudieron a los siguientes tipos de fuentes.

1. Entrevistas a personas con discapacidad beneficiarias de viviendas gratuitas en Cali.
2. Informes de visitas a las viviendas asignadas en el proyecto “Llano Verde” en Cali.
3. Entrevistas a funcionarios públicos de la Alcaldía vinculados directamente a la secretaría de vivienda.
4. Sistematización de evaluaciones a la situación de población desplazada forzosamente y con discapacidad de la Corte Constitucional. Documentos de seguimiento elaborados por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República a la implementación de la Ley de víctimas y auditorías al proyecto de vivienda gratuita en el período 2012-2015.

A partir de esta información se presentan algunos aspectos que denotan porqué las medidas relacionadas con la provisión de subsidios de vivienda en especie o programa de “Vivienda gratuita” no permiten el goce efectivo del derecho a la vivienda de las personas con discapacidad que han sido beneficiadas. En primera instancia, se presenta el panorama general de la política de vivienda de interés social y las principales limitaciones de esta frente a la población con discapacidad. En segunda medida, se sostiene que dicho programa presenta un concepto restringido del derecho de vivienda como derecho humano a nivel general y de manera particular, que carece de un enfoque diferencial frente a personas con discapacidad. Estos aspectos se ilustran con el caso concreto de la población con discapacidad beneficiaria de las viviendas gratuitas en el proyecto “Llano Verde” en la ciudad de Cali. Finalmente, se proponen una serie de recomendaciones.

III. PANORAMA GENERAL DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA GRATUITA EN COLOMBIA

El Estado Colombiano en la búsqueda de soluciones efectivas para el déficit de vivienda¹, ha promulgado diversas normas por medio de las cuales ha establecido criterios de política pública y revestido de competencias a diferentes entidades para su ejecución. Debido a que el déficit de vivienda afecta principalmente a la población de clase media y baja, la política pública por excelencia ha sido el fomento de la vivienda de interés social. Esta figura se creó a través de la Ley 3 de 1991 que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social² y que introduce el concepto

¹ De acuerdo con el Censo de 2005, en Colombia el 36,21% de los hogares del país presentó necesidades habitacionales. En la zona urbana el déficit afecta el 27,00% de los hogares, y en la zona rural, al 68,25%. DANE. http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_deficit_vivienda.pdf. Visto el 25 de 2016.

² Este se encontraba Integrado por entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación y habilitación. Tenía como función principal ser un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento de las actividades realizadas 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. Ley 3 de 1991, artículo 2.

de subsidio familiar de vivienda³ (SFV). El procedimiento para la adquisición de subsidios fue reglamentado por el Decreto 951 de 2001. No obstante, el mismo presentó diversos inconvenientes que fueron identificados por la Corte Constitucional⁴, entre los cuales se resalta la insuficiencia de oferta en soluciones de vivienda y la dificultad de los hogares para acceder a las mismas, particularmente cuando son hogares de personas en situación de desplazamiento forzado o grupos en situación de vulnerabilidad manifiesta.

Con el propósito de superar dichos obstáculos e implementar otros mecanismos para garantizar de manera efectiva el acceso a la vivienda a personas en situación de vulnerabilidad, a iniciativa del Gobierno Nacional, el Congreso expidió la Ley 1537 de 2012, reglamentada por los Decretos 2164 de 2013 y 2726 de 2014. Esta normatividad da origen al Subsidio Familiar de Vivienda del 100% en Especie (SFVE) el cual fue conocido como "Programa de Vivienda Gratuita", dirigido a las poblaciones con bajos niveles de ingreso imposibilitadas para acceder al mercado financiero o complementar el valor de una vivienda de interés social. Actualmente, en el marco de este programa se han ejecutado 283 proyectos de vivienda localizados en 205 municipios del país y con una inversión estimada de 4.2 billones de pesos.

Las entidades responsables de asignar este subsidio son FONVIVIENDA⁵ y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social⁶(DPS). La primera estaría encargada de identificar los departamentos y ciudades en los que se construirían los proyectos de vivienda y el número de unidades habitacionales. También de la convocatoria y la postulación de los hogares con el lleno de los requisitos. Por su parte, el DPS identificaría a los potenciales hogares beneficiarios del subsidio, para lo cual aplicaría el siguiente orden de priorización: i) Población de la red UNIDOS⁷; ii)

³ Es un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones establecidas en la misma legislación. Definición actualmente compilada en el Decreto 1077 de 2015"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."

⁴ Sentencia T-003 de 2016, Ponencia de Jorge Iván Palacio

⁵ El artículo 1° del Decreto 555 de 2003 crea el Fondo Nacional de Vivienda, "FONVIVIENDA" como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia adscrito al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. Este fondo reemplazó en sus funciones al INURBE, entidad encargada de la asignación de subsidios a nivel urbano y al Banco Agrario que tenía la función homologa a nivel rural.

⁶ Es la entidad del gobierno nacional que encabeza el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, al cual se encuentran adscritas las siguientes Entidades: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE, Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF y el Centro de Memoria Histórica. <http://apps.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=820> , Visto el 13 de julio de 2016.

⁷ Esta, anteriormente llamada (JUNTOS), es la estrategia del Estado Colombiano para dar una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza extrema, en la que participan las entidades del sector público que cuentan con oferta social, entre las que se encuentra el Ministerio de Salud y Protección Social. Su misión es promover acciones coordinadas y focalización prioritaria de recursos y acciones sobre la población más vulnerable. <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/Paginas/red-unidos.aspx> , visto el 20 de julio de 2016.

población en condición de desplazamiento⁸; iii) hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zona de alto riesgo⁹. Sin embargo, en caso de empates entre los puntajes de los postulantes para un mismo proyecto de vivienda se tendría en cuenta el siguiente orden de prioridad para resolver la asignación del subsidio: i) hogares con hombres o mujeres cabeza de hogar; ii) hogares con personas en situación de discapacidad; y iii) hogares con adultos mayores.

Estos esfuerzos se enmarcan presupuestalmente dentro del Plan de Desarrollo 2015-2018, que propone entre sus estrategias el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población, dentro del componente de Movilidad Social a cargo del Ministerio de Vivienda. Se trata de una política pública que tiene entre sus objetivos reducir el déficit habitacional cuantitativo urbano. Para ello el indicador cuantitativo estimado es la iniciación de 800.000 viviendas urbanas a nivel nacional las cuales serán gestionadas a través de subsidio familiar de vivienda en especie o “Programa Vivienda Gratuita” y el subsidio familiar a través del programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores –VIPA.¹⁰ Esta estrategia es la continuación del plan de Desarrollo anterior, el cual arrojó resultados cuantitativamente positivos: de las 478.400 viviendas iniciadas entre 2010-2014, el 52% correspondían a viviendas subsidiadas por el gobierno, lo cual implicó un incremento de 1.5 billones a 10 billones en el presupuesto destinado para construcción y subsidios de vivienda. No obstante, los resultados de esta política pública no deberían valorarse automáticamente como un avance en la garantía del derecho a vivienda, sino que se hace necesario considerar las medidas adoptadas concretamente para determinar su alcance.

En su escrito de respuesta a las cuestiones propuestas por el Comité, el Estado Colombiano afirma que a través del Ministerio de Vivienda y específicamente del Programa de Vivienda Gratuita, mediante el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE), prioriza a población vulnerable para el acceso a proyectos de vivienda, entre estas a personas con

⁸ Esta es una población que desde la Ley 387 de 1997 y tras el fallo de la Corte Constitucional en sentencia T-025 de 2004, es priorizada para la entrega de este tipo de subsidios de vivienda. Esto por cuanto el desplazamiento interno hacia las principales ciudades del país exige una oferta mayor en cuanto a proyectos habitacionales que permitan el reasentamiento de esta población en condiciones dignas para el restablecimiento de sus derechos.

⁹ Durante los años 2010 y 2011, Colombia padeció una ola invernal debido al fenómeno de la Niña, que dejó como saldo 3.368.629 personas damnificadas correspondientes a 879.542 hogares. Parte de la política del Gobierno Nacional consistió en la asignación prioritaria de subsidios de vivienda a estas familias para su reasentamiento en zonas diferentes a las del desastre natural.

¹⁰ Este programa busca promover la adquisición de vivienda para familias de todo el país que tengan ingresos de hasta dos (2) salarios mínimos mensuales. Estas familias podrán tener casa propia sin comprometer más del 30% de su ingreso en el pago de las cuotas del crédito que se les otorgue para la adquisición de vivienda Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>, visto el 20 de julio de 2016.

discapacidad. En este orden, presenta como indicador de resultado la asignación del subsidio familiar de vivienda en especie a 7.691 personas con discapacidad entre los años 2003 a 2016¹¹

Sin embargo, del estudio normativo presentado previamente, se concluye que la política pública de entrega de SFVE no contempla el enfoque diferencial de discapacidad de forma independiente pues la población destinataria son los hogares desplazados y damnificados por desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo. La discapacidad solo se considera como un elemento secundario en caso de empate, por lo que una persona de estrato socioeconómico bajo en situación de discapacidad, no sería beneficiaria por esta sola condición del programa de vivienda gratuita. Adicionalmente, la complejidad del sistema de selección de postulantes y la falta de mecanismos de acceso a la información adecuados al nivel educativo de la población y a condiciones como su discapacidad u origen étnico, limitan el derecho de acceso a la vivienda¹².

En el caso de la población con discapacidad, las principales quejas radican en que al momento en que esta población fue caracterizada por el DPS, no recibieron una orientación adecuada sobre la forma como debían declarar la existencia de un miembro con discapacidad en el núcleo familiar, por lo que en el listado definitivo de postulantes hay un subregistro sobre esta condición. Tampoco se solicitó a los municipios y departamentos sus bases de datos de población con discapacidad con el fin de identificar a los posibles beneficiarios de estos programas¹³. Debido a este vacío en la información, hay personas con discapacidad que fueron asignadas a viviendas que son adecuadas a su condición. En estos casos, FONVIVIENDA se exonera de responsabilidad afirmando que la fase de caracterización era responsabilidad del DPS y que era en la postulación y no cuando la vivienda fue asignada, que los hogares debían reportar la presencia de una persona con discapacidad. Esto ha dado origen a un elevado número de derechos de petición y otras acciones judiciales para exigir la protección del derecho a una vivienda digna, con lo cual se afectan decisiones presupuestales y se fuerzan modificaciones en la planeación y programación de los proyectos¹⁴, retrasando así la entrega de las viviendas a sus beneficiarios.

IV. LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA GRATUITA CONTEMPLA EN SU EJECUCIÓN UN CONCEPTO RESTRINGIDO DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y CARECE DE UN ENFOQUE DIFERENCIAL

En este aparte se mostrará cómo la política pública colombiana en la materia desconoce algunos de los elementos que componen el derecho a la vivienda digna, establecidos en la O.G. 4 del Comité DESC. Este define ampliamente el alcance del derecho fundamental a una vivienda

¹¹Ver: <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/subsidio-de-vivienda/bolsas-concursables-de-asignaci%C3%B3n>

¹² Sentencia T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-725 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Sentencia T-645 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, sentencias T-328 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-159 de 2011 Humberto Antonio Sierra Porto reiterada en sentencia T 885-2014

¹³ Entrevista a Funcionario de la Secretaría de Vivienda de Cali, realizada en junio de 2016.

¹⁴ Contralor Delegado para el Sector Agropecuario. *Informe sobre la Política de Vivienda para la Población Víctima – Plan Nacional De Desarrollo 2010-2014*, p. 388

adecuada del artículo 11 del Pacto Internacional a partir de los criterios de accesibilidad, habitabilidad, asequibilidad, seguridad en la tenencia, y adecuación cultural¹⁵. Lo cual ratifica el Comité en la O.G. 5, referente a los derechos sociales de personas con discapacidad. Esta doctrina ha sido incorporada expresamente por la Corte Constitucional Colombiana en su jurisprudencia en la cual se define el derecho a una vivienda digna como: “[...] aquel, por medio del cual, se satisface la necesidad humana de poder contar con un sitio, propio o ajeno, que disponga de las condiciones adecuadas y suficientes para que quien lo habite pueda desarrollar, con dignidad, su proyecto de vida”¹⁶.

El proyecto de vivienda gratuita debe ser evaluado a partir de estos criterios. De acuerdo con los informes elaborados por la Defensoría del Pueblo y la Contraloría, las medidas tomadas por el gobierno para atender el déficit habitacional **están centradas en su mayoría en el componente de accesibilidad económica**¹⁷. Los programas del gobierno se limitan a garantizar la entrega de los subsidios en dinero o cien por ciento en especie, en el caso de la vivienda gratuita, ignorando otros derechos conexos al derecho a la vivienda como la dignidad, la salud, la educación, el acceso a una la infraestructura de servicios, el ambiente sano, la movilidad, la seguridad y la convivencia.

El componente de habitabilidad, que abarca el espacio, la higiene y la calidad de la vivienda, es quizás el más ignorado dentro de la política estatal. Los informes de los órganos de control revelan las condiciones de hacinamiento a las que se someten los beneficiarios de estas viviendas gratuitas. Por ejemplo, en el sector rural se trata de unidades habitacionales de 36mts², compuestas de 2 habitaciones, 1 baño, 1 cocina abierta, una sala abierta y 1 cuarto de herramientas.¹⁸ Más grave aún, la Contraloría reportó en el departamento de Arauca viviendas de tan solo 23.84 mts² que cuentan con una sola habitación en la que duermen hasta 6 personas y carecen de área social.¹⁹ En los proyectos urbanos, las viviendas son, en promedio, de 45mts² distribuidos en 2 habitaciones, 1 baño, 1 cocina abierta con sala comedor, y 1 patio, siendo un espacio restringido para familias numerosas. Principalmente, los beneficiarios de estos proyectos

¹⁵ La Corte Constitucional define estos componentes en sentencias como: T 085 2008; T675 2011;T 761 2011;T- 907 2011; T-530 2011;T 024 2015; T 270 2014;T 642 2015;T 279 2015; T 706 2011; T 209 2014;T 176 2013;T 742 2009;T 966 2007;T 704 2007;T 919 2006;T 754 2006;T 585 2006;T 025 2004,T 602 2003;T 1346 2001;T 044 2010;C- 536/ 01;T- 473 2008;T 199 2010;T 530 2011;T 157 de 2008.

¹⁶ En esta oportunidad la Corte Constitucional decide tutelar el derecho a una vivienda adecuada de un ex militar con discapacidad, y manifiesta que el Fondo de vivienda debe garantizar proyectos de vivienda adecuados para personas con discapacidad en los términos que establece la ley y la Convención. Sentencia T-024 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁷ Vigésimo Segundo Informe de la Defensoría del Pueblo rendido al Congreso de la República (2015), p. 158.

¹⁸ *Ibíd.* Pág. 165.

¹⁹ Contraloría de la República. *Auditoría a la política pública para el desplazamiento forzado por la violencia, componente de estabilización socioeconómica, subcomponentes de vivienda, tierras, y generación de ingresos* (2007-2011), p. 144 y ss.

habitacionales son población desplazada quienes manifiestan haber abandonado viviendas en promedio de 120m² antes del desplazamiento de que fueron objeto²⁰.

El segundo componente es la calidad de la vivienda. Los informes de los órganos de control reportan que estas fueron construidas con materiales de mala calidad y durabilidad, detectándose desalineamientos, descascaramientos, disgregamientos del concreto. Ello evidencia, además, que la mano de obra empleada no era calificada, lo que se materializó en la ausencia de buenos acabados, imperfecciones como falta de recubrimientos de los aceros en vigas, columnas y mampostería. Igualmente, se detectaron falencias en el cumplimiento de normas sobre construcción Sismo Resistente y filtraciones de agua²¹.

El tercer componente se refiere a la facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad y la nutrición de sus habitantes. De las visitas de auditoría de la Contraloría a los proyectos de vivienda gratuita en el Valle del Cauca, Cesar y Arauca, se encontraron que algunas viviendas no contaban con conexión a servicios de saneamiento y agua potable, y/o a la red de electricidad²². Tanto el suministro eléctrico como el de agua potable, son elementos que contribuyen a la lucha contra la pobreza al mejorar las oportunidades de emprendimiento empresarial²³ y en el caso del agua, permiten disminuir la frecuencia de enfermedades relacionadas con el consumo de agua no potable, la mortalidad infantil y materna.

El cuarto componente que la política de vivienda gratuita incumple, es el de generar proyectos habitacionales cuya ubicación facilite el acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales. En el informe de Auditoría Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA Vigencia 2014 realizado por la Contraloría General de la República, se reportó la falta de Equipamiento Urbano de los proyectos de vivienda gratuita, los mismos *“no contemplan la totalidad de las recomendaciones urbanísticas relacionadas con las distancias de accesibilidad a equipamiento urbano tales como Colegios y Centros de Salud, (...) lo que genera mayores gastos para la población en condición de desplazamiento (...)”*²⁴. En el caso de las personas con discapacidad por movilidad reducida, las barreras geográficas son aún más devastadoras al punto de impedir la libre y autónoma circulación de la persona en su entorno más próximo o el desplazamiento a centros de salud, trabajo o educación. El Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada ha manifestado la necesidad de revisar la masificación en la construcción de las viviendas gratuitas y la rapidez en la ejecución de algunos programas en los

²⁰ Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada. *Informe de Atención al Desplazamiento a tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011*. Abril de 2015, Pp. 53-55.

²¹ Contralor Delegado para el Sector Agropecuario a las Políticas Públicas. *Informe de Auditoría Políticas Públicas: Política Pública de Vivienda para la Población Víctima*, p. 82

²² *Ibíd.* p. 208.

²³ Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial con la colaboración de la Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial. *Desarrollo de la Energía para Satisfacer las Necesidades de Desarrollo*, consultado el 7 de julio de 2016 en: http://webworld.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr1/pdf/chap10_es.pdf

²⁴ Contraloría de la República *Informe No.10 de Auditoría al Fondo Nacional De Vivienda - FONVIVIENDA Vigencia 2014*. Julio de 2015, p. 33.

cuales no se ejerce control de calidad sobre los materiales ni sobre la necesidad de equipamientos urbanos suficientes. Lo anterior evidencia que el acceso a un programa de gobierno no es sinónimo de goce efectivo del derecho.²⁵

Finalmente, el componente de adecuación cultural también desconocido. El informe de auditoría a FONVIVIENDA realizado por la Contraloría en la Vigencia Fiscal 2014, expresó que los programas de vivienda no contemplan las condiciones sociales y su ejecución se limita a la construcción de unidades habitacionales sin considerar la población beneficiaria en aspectos culturales, de etnia, raza y costumbres. Esto explica los conflictos internos y de convivencia vividos en las comunidades beneficiarias que impactan negativamente su bienestar y la seguridad, a esto se suma la falta de acompañamiento de las entidades estatales locales para propiciar escenarios de comunicación entre la población reasentada en estos proyectos.²⁶

Estos criterios generales, deben ser complementados con un enfoque diferencial aplicable al diseño arquitectónico de las viviendas en el caso de personas con discapacidad. En este sentido, se trata de viviendas que no son habitables pues carecen de ajustes razonables y se alejan de la premisa de diseño universal del artículo 2 de la Convención, contraviniendo de esta manera el derecho de accesibilidad. Al respecto, los informes de los órganos de control ponen de presente la existencia de barreras arquitectónicas tales como la instalación de las baterías sanitarias en los segundos pisos de viviendas asignadas a personas con movilidad o visión reducidas²⁷. Igualmente, son pocos los lugares de habitación accesibles debido a la presencia de obstáculos como cambios de nivel para el acceso a la vivienda, carencia de pasamanos en baños, o inexistencia de habitaciones ubicadas en el primer piso²⁸. Este tipo de adecuaciones no pueden ser costeadas por los habitantes de estas viviendas, dada su preexistente vulnerabilidad económica. Adicionalmente, los espacios exteriores y el desarrollo urbanístico de los barrios tampoco se adecuan a las necesidades de las personas con discapacidad: las vías de acceso no tienen pasos peatonales con loza, luces o sonidos indicativos, las rutas de transporte son escasas y las que existen carecen de una flota de vehículos adaptada para la diversidad funcional, sometiendo de esta forma a un confinamiento a las personas con discapacidad.

Lo anterior, desconoce las órdenes reiteradas de la Corte Constitucional respecto a la necesidad de una política pública con enfoque diferencial²⁹, la cual implica obligaciones estatales sobre el reconocimiento de una acción afirmativa a favor de esta población. La misma debe abarcar todo el desarrollo de los programas que pretenden garantizar el derecho a la vivienda esto es desde el momento de selección de los beneficiarios hasta la adecuación de las viviendas según

²⁵ *Supra* Nota 19, Pp. 61-62.

²⁶ *Supra* Nota 23, p. 32.

²⁷ Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Territorial Políticas Públicas. *Informe de Auditoría a Políticas Públicas: Política Pública de Vivienda para la Población Víctima, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, p. 95

²⁸ *Supra* Nota 23, Pp. 30-32.

²⁹ Los mandatos de la Corte previstos para la población desplazada con discapacidad y que incorporan el componente de vivienda son Autos 006 de 2009 y 174 de 2014.

la discapacidad que se reporte.³⁰ Además, la Corte ha establecido que el costo de estas adecuaciones o la carga de otras dificultades administrativas o financieras, no debe ser trasladado al beneficiario del auxilio económico³¹, sino que las entidades encargadas de la asignación deben verificar las diversas condiciones de vulnerabilidad, y en el caso de personas con discapacidad, deben asegurarse de ofrecer un proyecto habitacional adecuado a sus necesidades.³² Si bien, el Gobierno expidió el Decreto 2411 de 2015 que plantea la asignación de viviendas en los primeros pisos para personas con discapacidad en proyectos en propiedad horizontal, se debe tener en cuenta que el programa de vivienda gratuita viene ejecutándose desde 2012, por lo que muchas de las viviendas asignadas requieren de ajustes razonables, máxime cuando la mayoría corresponden a proyectos de viviendas independientes.

V. CASO DEL BARRIO LLANO VERDE DE CALI

El departamento del Valle del Cauca, por su condición de receptor de población desplazada, fue seleccionado para el desarrollo de proyectos de vivienda gratuita en los municipios de Pradera, Yumbo, Palmira y Cali³³. En este último, las cifras respecto al déficit de vivienda son elevadas “debido al crecimiento poblacional descontrolado y no planificado en áreas donde las condiciones naturales no son adecuadas para el desarrollo de vivienda”³⁴. El déficit de vivienda se traduce en hacinamiento, pues de los 292.515 hogares registrados en el SISBÉN³⁵, 283.834 hogares (un 97%) habitan en la cabecera municipal y el 10,3% de ellos presentan hacinamiento crítico, al habitar más de tres personas por cuarto³⁶.

Para enfrentar esta problemática, en el Municipio de Cali se desarrolló un proyecto para la construcción de viviendas gratis de interés prioritario que dio lugar al barrio Llano Verde³⁷, ubicado en la comuna 15 en la zona de oriente de la ciudad, la cual se caracteriza por su marginalidad y escaso desarrollo urbanístico. De acuerdo con cifras recientes, la comuna 15 tiene 126.496 habitantes, distribuidos en los cinco barrios y dos urbanizaciones. Sin embargo, un gran

³⁰ Sentencia T-270 de 2014. M.P. Luis Guillermo Ernesto Pérez.

³¹ Sentencia T-209 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³² Sentencia T-024 de 2015 Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³³ La ciudad de Cali, es una de las zonas de mayor recepción de personas desplazadas por la violencia en todo el país. Las cifras oscilan entre 158.827 víctimas; de las cuales 4.688 se encuentran en situación de discapacidad. Entre las edades de 0 a 5 años se reportaron un total de 95 personas con discapacidad, entre 6 y 12 años se reportaron 257 personas; entre 13 y 17 se reportaron 303 personas; entre 18 y 26 presentan discapacidades 546 personas; entre 27 y 60 se reportaron 2.130 personas; entre 60 y 100 se reportaron 1.265 personas. Personería Municipal de Santiago de Cali. *Informe ejecutivo situación de la población víctima del conflicto armado en la ciudad de Cali 2013-2014*.

³⁴ Periódico el Tiempo “Cali mejora en ingresos pero en vivienda se frena” Publicado el 23 de junio de 2014.

³⁵ Es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales que a través de una encuesta focalizada en los hogares como unidad de análisis, establece un puntaje que define la condición de entrada o salida de un programa social; por ejemplo, salud pública, subsidios de vivienda, subsidios escolares, entre otros.

³⁶ Municipio Santiago de Cali. Plan de Desarrollo Municipio Santiago de Cali, 2012-2015.

³⁷ Página del Ministerio de Vivienda <http://www.100milviviendasgratis.gov.co/publico/Micrositio.aspx?Id=31> .Visto el 10 de abril de 2016.

porcentaje de esta población vive en el recién creado barrio Llano Verde³⁸. A su vez, de las 95.000 personas³⁹ con discapacidad de la ciudad, alrededor del 20% (9.857) se concentran en las comunas⁴⁰ 15 y 6, destacándose la dificultad para moverse o caminar por sí mismos como las principales discapacidades.

Ahora bien, en el barrio Llano Verde se ilustra los puntos anteriores sobre la falta de un concepto amplio del derecho de vivienda y un enfoque diferencial en discapacidad. La construcción de este barrio fue un proyecto liderado por la Nación por medio de FONVIVIENDA quien asignó los subsidios y seleccionó al contratista, Constructora Bolívar S.A, para el desarrollo de la obra. Este proyecto habitacional constó de dos etapas. La primera, se gestó en el marco del proyecto “Plan Jarillón de Cali”⁴¹ que permitió la reubicación de 798 hogares de los 1.463 que tenían sus predios a orillas del jarillón del río Cauca y que habían sido afectados por las inundaciones de la ola invernal acaecida entre 2010-2011. La segunda etapa, se dio en el marco del proyecto nacional de las cien mil viviendas gratis o SFVE, para el cual el Ministerio de Vivienda y FONVIVIENDA asignaron un cupo de 3.521 viviendas 100% subsidiadas. Consecuentemente, en el año 2014 fueron entregadas un total de 4.319 viviendas a familias de muy escasos recursos, víctimas del conflicto armado o de desastres naturales y la mayoría de ellas cuentan entre sus miembros a sujetos de especial protección como niños, adultos mayores o personas con discapacidad.

No obstante, la falta de coordinación entre las entidades de la Nación y los municipios y departamentos (entes territoriales), se reflejó en controles escasos a la ejecución de las obras, por lo que en Llano Verde, al igual que en otros proyectos, las entidades nacionales se limitaron a asignar los recursos económicos sin ejercer control efectivo sobre su ejecución, dejando a los entes territoriales oferentes y a los contratistas sin supervisión,⁴² lo que se tradujo en siniestros e incumplimiento en los proyectos. De acuerdo con un funcionario de la Secretaria de Vivienda de Cali, *“la falta de coordinación se evidenció en que había obras de mejoramiento que no tenían doliente. Cuando la Alcaldía intervino las casas prácticamente ya habían sido entregadas, y este barrio [refiriéndose a Llano Verde] no contaba con vías de acceso, y no se habían planeado las rutas de transporte público, por lo que la situación era lamentable para la gente a las que le dieron las casas”*⁴³.

³⁸ Municipio Santiago de Cali. Plan de Desarrollo Municipal. 2008-2011.

³⁹ Encuesta *empleo y calidad de vida 2013*, citada en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 del Municipio de Cali.

⁴⁰ En los municipios la división territorial se establece mediante comunas que a su vez se componen de vecindarios y urbanizaciones que son reconocidas por las autoridades locales.

⁴¹ “El Plan Jarillón de Cali” fue dirigido por el Fondo Adaptación del Ministerio de Hacienda. El mismo consistía en la reubicación de aproximadamente 1.463 familias que habitaban en predios a orillas del Jarillón del río Cauca, la Laguna del Pondaje y cuyas viviendas presentaban condiciones de riesgo por deslizamiento y daño ambiental. Ministerio de Hacienda. Página fondo de adaptación <http://sitio.fondoadaptacion.gov.co/prensa/noticias/291>-Visto el 11 de mayo de 2016.

⁴² *Supra* Nota 23, Pág. 387

⁴³ Entrevista a Funcionario Secretaria de Vivienda de Cali, realizada en junio de 2016

Respecto a las casas que fueron entregadas en Llano Verde, estas cuentan con un área de 49 mts² distribuida en un primer nivel compuesto por una sala-cocina-comedor, un patio y las escaleras de acceso al segundo nivel. En este último se encuentran dos cuartos y el único baño. A su vez, en las áreas comunes, los andenes son de 1,50 m², además las viviendas cuenta con una zona blanda de 1,50 metros y 2 metros de antejardines. El diseño de estas viviendas impide su habitabilidad para personas en situación de discapacidad. Por ejemplo, el único baño se encuentra ubicado en el segundo piso y presenta un desnivel para su acceso. Por lo que aquellas familias que tienen a su cargo personas con movilidad reducida han tenido que realizar construcciones artesanales en el primer piso de la vivienda. La adecuación de letrinas en los primeros pisos genera malos olores y condiciones insalubres, teniendo en cuenta la proximidad de estos a la zona destinada para la preparación de los alimentos. En el caso de las personas con visión reducida o adultos mayores, la falta de barandales para el ascenso al segundo piso, así como de elementos antideslizantes en las escaleras, pone en riesgo su integridad. Algunas familias han asumido los costos de una remodelación adecuando (precariamente) una habitación en el primer piso; sin embargo, al hacerlo y dada la mala calidad de los materiales que empleó la constructora contratista, las viviendas han sufrido fisuras y daños considerables que amenazan la vida de sus ocupantes.

En cuanto a las zonas comunes se entregaron 45.000 m² de áreas verdes y 6.000 m² para equipamiento institucional. No obstante, para el caso de Llano Verde conforme a las visitas de campo realizadas por el GAPI y la Veeduría de Ajustes Razonables, hasta el día de hoy, no se han llevado a término las obras de mejoramiento urbano como centros de salud, centros educativos, y espacios para la recreación con diseños universales, lo que dificulta notoriamente el disfrute de una vida digna para la población en general y aún más para las personas con discapacidad. Ellas deben incurrir en costos elevados para desplazarse hasta los centros de rehabilitación o donde reciben tratamiento médico, debiendo costear su propio desplazamiento mediante transporte privado, ante la ausencia en el área de rutas del sistema público accesibles. Situación similar padecen las madres solteras de hijos con discapacidad que deben recorrer distancias considerables hasta los centros de educación inclusiva, pues a pesar de que el Municipio suministra tarjetas de abordaje para el sistema masivo de transporte y rutas alimentadoras escolares, las instituciones de estos menores no están cubiertas por dichas rutas.

Algunos beneficiarios de este tipo de subsidio que tienen a cargo familiares en situación de discapacidad han instaurado derechos de petición y acciones de tutela solicitando los ajustes razonables que posibiliten la habitabilidad de la vivienda asignada. No obstante, las órdenes judiciales se limitan a las adecuaciones estrictamente necesarias dejando por fuera componentes como el acceso a servicios de transporte, centros de salud o educativos que también hacen parte del derecho a una vivienda digna. De esta manera, las familias se someten a un peregrinaje institucional que restringe la materialización de sus derechos.

En Conclusión, de acuerdo con lo expuesto es evidente que a pesar de los esfuerzos desplegados por el Gobierno colombiano, la Política Pública para el acceso a vivienda de personas vulnerables ha sido diseñada a partir de un concepto restringido de vivienda; que desatiende las

nociones de dignidad y enfoque diferencial, centrales en la jurisprudencia internacional sobre el tema.

VI. RECOMENDACIONES

Con fundamento en la información presentada rogamos al Comité se sirva incluir entre las recomendaciones que formulará a Colombia las siguientes:

1. Respeto al diseño de los proyectos de vivienda:

- 1.1. Garantizar los recursos presupuestales y legales para la adecuación de las viviendas asignadas en el marco del programa de Vivienda Gratuita que requieren ajustes razonables para personas con discapacidad. Así como los recursos para la realización de obras de equipamiento urbano (centros de salud, parques, centros educativos, parada de autobús y demás) con diseño universal, y ajustadas a las necesidades de la población con discapacidad.
- 1.2. Establecer mecanismos de vigilancia que permitan corroborar que las curadurías y las oficinas de planeación de los municipios, encargadas de otorgar licencias y autorizar los planos presentados por las firmas constructoras, verifiquen el cumplimiento de las normas técnicas y demás que exigen el diseño universal y ajustes razonables para personas con discapacidad en los proyectos de vivienda gratuita próximos a ejecutarse.

2. Respeto a la implementación de la Política

- 2.1. Caracterizar de manera adecuada a la población beneficiaria del programa de vivienda gratuita, estableciendo aquellos casos de personas con discapacidad que no fueron debidamente registradas por el DPS.
- 2.2. Divulgar la información sobre la postulación, conformación de listas de elegibles y asignación para proyectos de vivienda de interés social y gratuita con criterio diferencial de accesibilidad acorde a la diversidad funcional.
- 2.3. Diseñar mecanismos de auditoria por parte de FONVIVIENDA, los municipios y departamentos para los proyectos ejecutados en el marco del programa de vivienda gratuita que permitan establecer el grado de accesibilidad que estos presentan para personas con discapacidad, tanto en las unidades habitacionales como en las zonas de desarrollo urbano colindantes. Permitir la participación de las organizaciones de personas con discapacidad como veedores de dichos procesos.

3. Respeto a la evaluación de la Política

- 3.1. Unificar la información de los indicadores reportados por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, FONVIVIENDA y las entidades ejecutoras, respecto al programa de vivienda gratuita, incluyendo el marcador de discapacidad. Igualmente, verificar la formulación de indicadores que permitan evaluar la satisfacción de los componentes del derecho de vivienda en términos de habitabilidad, calidad, accesibilidad, asequibilidad y adecuación cultural y de diversidad funcional. Esto permitiría establecer los avances reales del

programa para un adecuado seguimiento y evaluación de los resultados de la política pública.