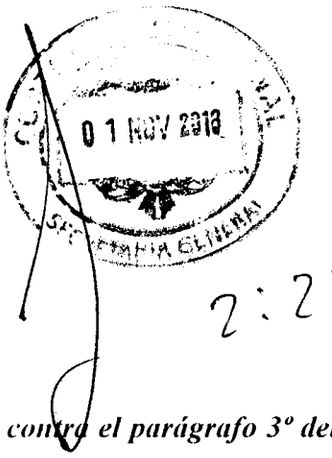
D-12486
ok

Bogotá D.C., 31 de octubre del 2018



Honorables Magistrados y Magistradas
Corte Constitucional
Sala Plena
E.S.D.

Ref.: ***Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006***

ALEJANDRA RAMIREZ LOPEZ, FABIO ANDRÉS OBANDO RENTERÍA, JAVIER ANDRÉS ACOSTA CEBALLOS Y NATHALIA PORTILLA BENITEZ, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, mayores de edad, en nuestra condición de ciudadanos y ciudadanas en ejercicio y actuando en nombre propio con fundamento en el artículo 40 de la Constitución Política y el decreto reglamentario 2067 de 1991, presentamos ante ustedes DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PARCIAL contra el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006.

Los cargos fundamentales formulados contra esta norma son, a grandes rasgos: (i) configurar una omisión legislativa relativa que resulta en una discriminación indirecta de las personas con discapacidad, (ii) vulnerar el principio de progresividad en su faceta de gradualidad, y (iii) atentar contra los derechos a la igualdad y a la vivienda digna, violentando con ello, en todos los casos, el preámbulo y los artículos 1, 2, 5,13, 47, 51 de Constitución Política (en adelante CP), y algunas disposiciones internacionales de derechos humanos de las personas con discapacidad.

I. NORMA DEMANDADA

La demanda se dirige puntualmente contra las expresiones en negrilla y subrayadas del parágrafo 3 del artículo 1 de la Ley 1114 de 2006, el cual se transcribe a continuación:

"Artículo 1

Destinación de subsidios para vivienda de interés social. De conformidad con el artículo 51 y el numeral 2 del artículo 359 de la Constitución Nacional, de los recursos del Presupuesto Nacional se asignará una suma anual como mínimo

equivalente a un millón cuatro mil novecientos uno (1.004.901) salarios mínimos mensuales legales vigentes, con el objeto de destinarlos al otorgamiento de Subsidios de Vivienda de Interés Social Urbana y Rural. La partida presupuestal de que trata este artículo no podrá ser objeto en ningún caso de recorte presupuestal.

Parágrafo 1°. El Gobierno destinará anualmente el 20% de los recursos presupuestales apropiados para VIS rural. Al final de cada vigencia si no se hubiese colocado el total de los recursos en la vivienda rural, el remanente se destinará a atender la demanda urbana.

Parágrafo 2°. Los oficiales, suboficiales y soldados profesionales de las Fuerzas Militares; los oficiales, suboficiales y miembros del nivel ejecutivo, agentes de la Policía Nacional; el personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional; el personal docente oficial; los docentes vinculados a establecimientos educativos privados; los trabajadores independientes y quienes devenguen salario integral, podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro. La afiliación se hará previa solicitud del interesado a través de ahorro voluntario de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

En ningún caso este ahorro voluntario hará parte del ahorro ordinario que a la Caja de Vivienda Militar hagan los oficiales, suboficiales, nivel ejecutivo, agentes, soldados profesionales, y personal civil o no uniformado del Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares y Policía Nacional. Las cesantías de este personal continuarán siendo transferidas a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía para su administración, conforme lo establecido en el Decreto 353 de 1994, modificado por la Ley 973 de julio de 2005.

Los colombianos residentes en el exterior podrán afiliarse al Fondo Nacional del Ahorro bajo las mismas condiciones previstas en el presente parágrafo.

Parágrafo 3: Las autoridades municipales y distritales exigirán a todos los proyectos de vivienda la obligatoriedad de ***disponer el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas y en los proyectos de menos de cien (100) viviendas de una de ellas para las personas en situación de discapacidad. Las viviendas para personas en situación de discapacidad no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población, de acuerdo con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.****"*

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS

El aparte del parágrafo 3 del artículo 1 de la Ley 1114 de 2006 cuestionado en la presente demanda, configura una violación a los derechos a la igualdad (art. 13), a la vida digna (art. 2), a la vivienda (art. 51 C.P en concordancia con los artículos 2.1 y 11 del PIDESC,), el carácter inalienable de los derechos fundamentales (art. 5 C.P), todo ello en armonía con el debido nivel de protección que requieren las personas con discapacidad para garantizar el ejercicio de sus derechos de acuerdo con la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en sus artículos 4 (obligaciones generales), 5.3 (igualdad y ajustes razonables), 9 (accesibilidad), 19 (derecho a vivir de forma independiente), 28.1 (nivel de vida adecuado-vivienda digna).

III. COMPETENCIA DE LA CORTE

De acuerdo con el artículo 241 superior en su numeral 4, la Corte es competente para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. El alcance de estos pronunciamientos está reglado en la Ley 270 de 1996 y el Decreto 2067 de 1991. En el presente caso se sostiene que la norma demanda desconoce los artículos 1, 2, 5,13, 47, 51 de Constitución Política, así como normas del bloque de constitucionalidad[1].

Todo el ordenamiento jurídico -tanto en la expedición de preceptos como en su aplicación e interpretación- debe ajustarse y leerse a la luz de las disposiciones de jerarquía constitucional, sin que esto equivalga, a una solicitud de control de convencionalidad, pues como lo ha dejado claro la Corte en Sentencia C-941 de 2010, esta Corporación *no está llamada a verificar la concordancia abstracta de la legislación nacional con los tratados internacionales que obligan al Estado.* Postura reiterada, en la sentencia C-458 de 2015, en la que señaló que las normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad no constituyen referentes autónomos del control de constitucionalidad, por lo cual "(...) *la confrontación de una ley con un tratado internacional no puede dar lugar a una declaratoria automática de constitucionalidad o inconstitucionalidad, ya que es necesario, a su*

[1] La Corte Constitucional ha explicado en su jurisprudencia que "*el carácter vinculante del que goza la normatividad constitucional no es privilegio exclusivo de los artículos que formalmente integran el texto de la Carta Política, pues según desarrollos doctrinales y jurisprudenciales, se ha estatuido que la Constitución está compuesta por un grupo más amplio de principios, reglas y normas que conforman el denominado "bloque de constitucionalidad"*. En otras palabras, la noción de bloque de constitucionalidad se circunscribe a un conjunto "de normas y principios que, aun cuando no aparecen en el texto constitucional, se entienden integrados a la Constitución y formalmente hacen parte de ella". Es por tanto que, al momento de alegar la inconstitucionalidad de una norma, la demanda puede referirse, a su vez, a disposiciones del bloque de constitucionalidad.

vez, interpretarla sistemáticamente con el texto de la Constitución".

La Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto y sus preceptos generan obligaciones de carácter vinculante para el Estado Colombiano, tal como ha quedado sentado en la Ley 1346 de 2009 y la Sentencia C-293 de 2010. Dicha Convención permite una interpretación *pro-persona* de los preceptos constitucionales de vivienda y accesibilidad, por lo que sus preceptos, al ser parte de la jerarquía normativa más alta en el sistema de fuentes, condicionan la producción del legislador, inclusive de forma retroactiva puesto que las normas derivables de dichos estándares gravitan sobre todo el sistema jurídico[2].

En este caso, la competencia de la Corte se predica en cuanto se propone una revisión de una disposición con base en una interpretación sistemática del texto de la constitución y las disposiciones de derechos humanos que orientan la aplicación de principios como la igualdad y la progresividad de los derechos sociales en los casos de población con discapacidad.

IV. SOLICITUD

PRIMERO- Solicitamos a la H. Corte que declare inexequible la expresión "***disponer el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas y en los proyectos de menos de cien (100) viviendas de una de ellas para personas en situación de discapacidad. Las viviendas para personas en situación de discapacidad no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población, de acuerdo con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.***", contenida parágrafo 3 del Artículo 1 de la Ley 1114 de 2006, por ser violatoria del principio de igualdad y la progresividad y no regresividad, en el componente de gradualidad en el acceso a la vivienda. Adicionalmente, con el fin de preservar la coherencia de dicha norma con los preceptos constitucionales y bloque de constitucionalidad, solicitamos a la honorable Corte que todas las viviendas de interés social y prioritaria sean accesibles y desarrollen estándares de diseño universal definidos en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y que de esta manera requieran, obligatoriamente, los mínimos ajustes razonables desde el mismo proceso de construcción de las unidades habitacionales.

La solicitud de una sentencia integradora sustitutiva, se respalda en la necesidad de

---

[2] Sentencia C-469 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas.

armonizar la disposición demandada con los principios y valores constitucionales, tales como la prohibición de discriminación y el principio de dignidad humana. Lo anterior, por cuanto la aplicación de un condicionamiento interpretativo de la disposición acusada, sería una medida insuficiente para proteger los derechos de las personas y el orden Constitucional, como lo ha establecido la Corte en sentencias como la C-754 de 2015 o la Sentencia C-1235 de 2005, y para el caso específico de PCD, la Sentencia C-458 de 2015.

SEGUNDO- En carácter subsidiario de la anterior pretensión, y en caso de que la Sala Plena establezca la imposibilidad de producir una sentencia integradora o aditiva para llenar el vacío inconstitucional se solicita a la Corte Constitucional, declarar la constitucionalidad condicionada del aparte demandado, en el sentido de entender que el porcentaje contenido en la norma demandada sea reinterpretado de acuerdo a los estándares de vivienda digna para población con discapacidad -PCD-, en los casos en que estas sean beneficiarias de los proyectos VIS, es decir, que el 1% y la vivienda única para proyectos menores de 100 inmuebles, es tan solo un mínimo que deberá decantarse en cada caso, pero garantizando el: "*disponer de un número de* ***viviendas igual al censo total de personas con discapacidad beneficiarias del proyecto, incluso si este es de menos de cien (100) viviendas***".

TERCERO- Adicionalmente, solicitamos a la honorable Corte Constitucional que: Exhorte al Congreso de la República para que regule la cuestión relativa a los estándares mínimos de habitabilidad de las viviendas de interés social, así como una política pública en la materia dirigida a la población con discapacidad atendiendo a las recomendaciones hechas por el Comité Sobre los derechos de las Personas con Discapacidad en su informe para Colombia de septiembre de 2016.

CUARTO. Solicitar intervenciones ciudadanas a entidades expertas en derechos de las personas con discapacidad y/o vivienda, se sugiere a la Honorable Corte invitar a: el Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario; el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes; la Clínica Jurídica de la Universidad San Buenaventura de Cali.

QUINTO. Solicitar pronunciamientos al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al DANE, a la dirección de Discapacidad del Ministerio del Interior y/o del Ministerio de Salud, a las cajas de compensación, en donde brinden informe sobre a cuántas viviendas VIS se le han realizado ajustes razonables, cómo se han

realizado, a cuántas viviendas se les realizó en su momento, cómo fue el filtro para determinar que viviendas requerían ajustes razonables, cuál fue el porcentaje de población con discapacidad beneficiaría de los proyectos VIS, discriminado por cada proyecto. Esta información es pública y es obligación de estos entes del Estado establecerla y otorgarla con la finalidad de que la Corte Constitucional pueda realizar una valoración objetiva de los efectos directos que provienen del texto de la norma acusada.

SEXTO. Exhortar a la Procuraduría General de la Nación a monitorear las acciones de los funcionarios públicos del orden nacional, departamental y local para fomentar el derecho a una vivienda digna de las personas con discapacidad, y la provisión de ajustes razonables.

SÉPTIMO. Exhortar al Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de vivienda, que presente un plan de acción para garantizar la progresividad y la accesibilidad a una vivienda digna, adecuada y con diseño universal para la población con discapacidad.

OCTAVO. Exhortar a la Defensoría del Pueblo, para que a través del trabajo conjunto de las delegadas de salud, seguridad social y discapacidad, y de derechos sociales, económicos y culturales faciliten, promuevan y monitoreen el goce efectivo del derecho a una vivienda de las personas con discapacidad.

V. AUSENCIA DE COSA JUZGADA ABSOLUTA

En la normatividad que regula el acceso a la vivienda a través de provisión de Vivienda de Interés Social, la Ley 1114 de 2006 es una de las más importantes al disponer de recursos para la ejecución de la política pública de vivienda, tal cual como reza su encabezado: *"Por la cual se modifica la Ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la Ley 798 de 2002 y el artículo 6° de la Ley 973 de 2005 y se destinan recursos para la vivienda de interés social."* En el pasado, esta ley fue demandada en acción de inconstitucionalidad y su revisión de constitucionalidad se llevó a cabo mediante la sentencia C-536 de 2012, con ponencia de la magistrada Adriana Guillén Arango.

En dicha oportunidad, los cargos expresados por el demandante contra la norma se referían a que la misma era regresiva e inconstitucional, debido a que disminuía *"el nivel de protección del derecho a la vivienda digna de la población con*

discapacidad, al reducir el porcentaje de viviendas de interés social adecuadas a sus necesidades que debe construir el Estado", conclusión que extraía al hacer un análisis comparativo entre la Ley 361 de 1997 que dispone que el 10% del total de proyectos elaborados por el Gobierno para la construcción de vivienda de interés social, deben tener las características necesarias para facilitar el acceso de personas con discapacidad; y que el parágrafo 3 del artículo 1 de la ley 1114 de 2006 reconoce únicamente que el 1% de los proyectos de vivienda de interés social deben ser asignados a las personas con discapacidad. Por consiguiente, la demanda presentó dos cargos, uno por violación al principio de no regresividad frente a los derechos de las personas con discapacidad y otro por violación del principio de no regresividad frente al derecho a la vivienda.

En la parte motiva de la Sentencia C-536 de 2012, la Corte determinó que los cargos por vulneración de los artículos constitucionales 2, 47 y 51, así como al bloque de constitucionalidad, en concreto "el principio de no regresividad", no estaban llamados a prosperar y declaró la exequibilidad del parágrafo citado. En su exposición de motivos, la Corte estableció que no existe entre la Ley 1114 de 2006 y la Ley 361 de 1997 una relación de regresividad. Lo anterior, debido a que (i) sus supuestos de hecho son diferentes, (ii) sus beneficiarios son diferenciables, y (iii) las entidades obligadas por la norma son de distinta naturaleza territorial. Contrario lo afirma el accionante, la Corte consideró que la disposición demandada supone una medida de acción afirmativa para la población con discapacidad al disponer de un presupuesto económico para la materialización de su derecho social a la vivienda. Consecuentemente, la Corte decidió "*Declarar exequible el parágrafo 3° del artículo 1° de la Ley 1114 de 2006,* ***por los cargos analizados en la presente providencia.***", configurándose de esta manera el fenómeno de cosa juzgada relativa y dejando abierta la puerta para futuras demandas.

Frente a los efectos de cosa juzgada relativa, la Corte ha establecido que la revisión constitucional de una norma no impide que la misma no pueda someterse a una nueva revisión por cargos distintos a los invocados en la acción que suscitó la cosa juzgada relativa. Al respecto, la sentencia C-588 de 1992 establece:

> *"El carácter definitivo de la sentencia que declara la exequibilidad de una norma no implica necesariamente que tal decisión pueda entenderse absoluta, pues mientras subsistan aspectos no considerados en el respectivo fallo existirá, en relación con ellos, la posibilidad de examen posterior y, por ende,* ***podrán entablarse nuevas acciones de inconstitucionalidad****. Vale decir,* ***la cosa juzgada constitucional es****, en tales eventos,* ***relativa en cuanto cubre***

apenas los asuntos que fueron materia del fallo (...) *" (Negrilla fuera de texto)*

Igualmente, añade la Corte en sentencia C-153 de 2002 lo siguiente:

> *"(...) O bien, puede acaecer que la Corte al declarar la exequibilidad de una norma haya limitado su decisión a un aspecto constitucional en particular o a su confrontación con determinados preceptos de la Carta Política,* ***situación en la cual la cosa juzgada opera solamente en relación con lo analizado y decidido en la respectiva sentencia****."(Negrilla fuera de texto)*

En el caso de la Sentencia C-536 de 2012, la Corte limitó el alcance de su fallo a los argumentos expresados por el actor de la demanda de constitucionalidad, específicamente en lo relacionado con valoración de la inconstitucionalidad por regresividad relativa a una comparación y valoración de los porcentajes establecidos en la ley 361 de 1997 y la 1114 de 2006, y la violación al bloque de constitucionalidad como argumento que pretendía reafirmar la idea de regresividad y por ende, la existencia de una medida no progresiva hacia los derechos de la población con discapacidad.

Conforme lo expuesto, la Honorable Corte sería competente para analizar el aparte cuestionado en la presente demanda, conforme los nuevos argumentos de derecho que presentaremos a continuación.

VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DEMANDA

Esquema general del análisis de constitucionalidad y síntesis del planteamiento jurídico

Siendo procedente la realización de un el análisis de fondo de la constitucionalidad de la disposición demandada debido a la inexistencia de cosa juzgada absoluta, en lo que sigue se expondrán las razones específicas, suficientes y pertinentes por las que la disposición imputada se considera inconstitucional.

Sostenemos que existe una violación al principio de igualdad generada por una omisión indirecta que afecta a la PCD, y además un desconocimiento a la obligación constitucional de progresividad en su componente de gradualidad, determinado en este caso por el paso del tiempo en el futuro y el deber de mejora sustantiva. En este aspecto argumentaremos por qué el establecimiento de un porcentaje estático genera, con el paso del tiempo y de cara al crecimiento demográfico de la PCD en el

país, un estancamiento en la ampliación del derecho social a la vivienda digna y con ajustes razonables de este grupo vulnerable y constitucionalmente protegido: se trata entonces de plantear un análisis de constitucionalidad por ineficacia de la medida de cara a un cambio de contexto y una ausencia de valoración objetiva de la realidad al expedir la norma, acompañado del hecho de haberse ratificado en el año 2009 la Ley 1346, la cual versa sobre los Derechos de las Personas con discapacidad, en especial en sus artículos 9 y 28.

El eje articulador de nuestra argumentación será el principio de igualdad y las formas como fue desconocido en distintos escenarios que se relacionan con la norma demandada. En primer lugar, se propone que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al valorar de manera insuficiente los hechos de contexto demográfico al momento de modificar el Art. 29 de la Ley 546 de 1999, que incorporó el deber de destinación del 1% de viviendas para PCD y cuyo texto fue subrogado por el art. 1 de la Ley 1114, ahora demandado. Para desarrollar este argumento se referencia la ausencia de valoración demográfica en la exposición de motivos de la norma demandada con el propósito de ilustrar la omisión respecto al debate que debió darse para afianzar gradualmente la medida afirmativa adoptada en 1999 en favor la población socioeconómicamente vulnerable y, específicamente, de las personas con discapacidad.

En segundo lugar, se demostrará que la norma cuestionada no se corresponde con los postulados constitucionales contenidos en los artículos 47 y 51, interpretados a la luz de lo dispuesto por la Convención de los derechos de las personas con discapacidad en la que se apunta a la gradualidad en materia de protección de derechos sociales de las personas con discapacidad.

Finalmente, a través de la aplicación de un test intermedio de igualdad, sostenemos que la norma tal como actualmente está concebida genera en su aplicación una diferenciación injustificada sobre un segmento de PCD, nos referimos a aquellas personas que efectivamente fueron beneficiarias de los subsidios y/o proyectos VIS, que pueden superar el 1% del total de la población adjudicataria, pero que en virtud de la aplicación de la norma vigente están sujetos a recibir una vivienda que no está obligada a contener adecuaciones en razón a su discapacidad: es decir, las viviendas del 99% restante de las totales construidas en el proyecto no estarían obligadas a contener un diseño universal ni ajustes razonables para sus habitantes. A partir de estos tres aspectos se argumenta porqué el texto de la norma debería ser sustituido, y/o ser condicionada su aplicación.

1. Violación al principio de igualdad por discriminación indirecta por omisión

La Corte Constitucional, en el desarrollo del derecho a la igualdad que se encuentra en el artículo 13 de la Constitución Política, ha sostenido que las medidas de discriminación positiva no solo se deben limitar a la protección en sentido negativo y formal de las personas por su condición física, mental o económica, sino que es deber del Estado adoptar acciones afirmativas para lograr que la igualdad sea real y efectiva.[3]

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, existen dos tipos de actos discriminatorios contra las personas con discapacidad: "*(i) de un lado, toda acción que anule o restringa los derechos, libertades y oportunidades de estas personas; y (ii) de otro lado, toda omisión injustificada respecto de las obligaciones de adoptar medidas afirmativas para garantizar los derechos de estas personas, lo cual apareja como consecuencia, la exclusión de un beneficio, ventaja u oportunidad, y por tanto constituye una discriminación*"[4] .

Ahora bien, en la presente demanda se está solicitando la inconstitucionalidad de una expresión contenida en una disposición dado que la misma genera un escenario precario para la materialización de los derechos de las personas con discapacidad, lo cual se origina en una omisión legislativa relativa. Esta figura implica que el legislador en su deber de legislar sobre una cuestión normativamente predeterminada[5], lo hizo pero de forma incompleta o defectuosa, generando tratamientos inequitativos o el desconocimiento de los derechos de los destinatarios de la disposición.[6]Dentro de los factores que se valoran para determinar una omisión de este tipo se encuentra la escasa valoración de los supuestos de hecho[7], que al no tenerse en cuenta, desconocen los derechos de cierta población violando el principio de igualdad.

Los presupuestos con los que debe cumplir una correcta argumentación de una omisión legislativa y que están presentes en la intervención que presentamos dentro de este acápite son, en los términos de la sentencia C-352 del 2017 los siguientes:

(a) la existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el

---

[3] Corte Constitucional, Sentencia C - 174 de 2004
[4] Corte Constitucional, Sentencia C-156 de 2004. M.P: Manuel José Cepeda
[5] Corte Constitucional, Sentencia C - 038 DE 2006
[6] Corte Constitucional. Sentencia C-675 de 1999
[7] Ibíd.

cargo;

(b) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la norma de normas;

(c) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente;

(d) que en los casos de exclusión la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y

(e) que la omisión sea el resultado de la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador[8]

El test de omisión legislativa relativa que debe conducir a una sentencia que la declare y adicione la norma debe tener la siguiente estructura, en los términos de esta misma sentencia C-352 del 2017:

(a) La existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo y que (i) excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables o (ii) que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo;
(b) que exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador que resulta omitido, por los casos excluidos o por la no inclusión del elemento o ingrediente normativo del que carece la norma;
(c) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente;
(d) que en los casos de exclusión, la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma.

Así las cosas, la observancia de este test omisión legislativa relativa en la presente Acción Pública se resume de la siguiente forma:

---

[8] Véanse, entre otras, las sentencias C-185 de 2002, C-1172 de 2004, C-444 de 2009, C-666 de 2009, C-427 de 2010, C-936 de 2010, C-545 de 2011, C-083 de 2013, C-352 de 2013, C-616 de 2014, C-584 de 2015, C-233 de 2016 y C-352 del 2017.

(a) La norma sobre la cual predicamos la inconstitucionalidad es el fragmento subrayado del parágrafo 3 del artículo 1 de la Ley 1114 del 2006:

> *Parágrafo 3: Las autoridades municipales y distritales exigirán a todos los proyectos de vivienda la obligatoriedad de* ***disponer el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas y en los proyectos de menos de cien (100) viviendas de una de ellas para personas en situación de discapacidad. Las viviendas para personas en situación de discapacidad no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población, de acuerdo con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.***

Este precepto (i) excluye de sus consecuencias jurídicas el caso de las personas con discapacidad, potencialmente beneficiarias de determinados proyectos de vivienda de interés social, que, por su cantidad, pudieran superar como demanda a la oferta del 1% de las viviendas construidas obligadas a no tener barreras arquitectónicas y a estar adaptadas con ajustes razonables para una persona con discapacidad: la norma debería, al menos, consagrar esta obligación para un número de viviendas igual al censo de personas con discapacidad que van a acceder al proyecto de vivienda.

Además de excluir de sus efectos jurídicos situaciones de hecho asimilables, (ii) esta norma también omite un elemento normativo: consagra que solamente las viviendas para personas con discapacidad están obligadas a no tener barreras arquitectónicas en su interior, cuando la normatividad actual consagrada en el numeral f del artículo 4 de la Ley consagra que el Estado debe promover bienes y servicios de diseño universal para poder ser adaptadas en la mayor medida de lo posible para todas las personas, a pesar de sus diversidades funcionales: ninguna vivienda de las ofertadas debe tener barreras arquitectónicas en su interior.

(b) La existencia de deberes específicos impuestos por parte del constituyente al legislador en materia de promoción de diseño universal en todas las estructuras arquitectónicas y de ajustes razonables para todas las personas con discapacidad, se consolidan a partir de la aprobación de la **convención sobre los derechos de las personas con discapacidad** a través de la Ley 1346 de 2009. Del mismo modo, la sentencia C-293 de 2010, declaró exequible la Ley aprobatoria de la convención mencionada. Esta norma, por versar sobre Derechos Humanos e integrar el bloque de constitucionalidad en los términos del artículo 93 de la Constitución, establece obligaciones y criterios impuestos por mandato del régimen del Pacto Fundamental de 1991, las cuales debe cumplir el legislador, en desarrollo directo del artículo 13

superior en sus incisos 2 y 3:

> *El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*
>
> *El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

Pues bien, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, representa una de las principales condiciones y acciones del Estado para (i) lograr que la igualdad de los grupos marginados sea real y efectiva y (ii) proteger a quienes puedan estar en debilidad manifiesta por sus condiciones físicas y/o mentales. Estas consideraciones acerca de la convención de los derechos de las personas con discapacidad fueron recogidas, entre otras, por la sentencia C-042 del 2017, en la cual la Corte Constitucional enunció, respecto del carácter complementario entre los tratados internacionales que versan sobre derechos humanos y el ordenamiento constitucional interno colombiano que:

> *...El uso de los tratados a través del Bloque de Constitucionalidad forma parte del continuo trasegar de la Corte Constitucional, y de todo el sistema jurídico nacional, que* ***de forma sistemática utiliza el derecho de los pactos o convencional como parte integral de las fuentes jurídicas para determinar el significado y alcance de la Constitución y, por tanto, para controlar la constitucionalidad de las normas internas****...de tal suerte que la jurisprudencia constitucional, por ejemplo, ha hecho uso de tratados de derechos humanos ratificados por Colombia como un criterio de interpretación vinculante de la Constitución, con el fin de asegurar la mayor protección posible a los derechos fundamentales en juego...*

Así las cosas, la Ley 1346 del 2009, que es la que aprueba la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la cual fue ratificada por Colombia, establece parámetros que debe atender todo el ordenamiento jurídico legal para la garantía del derecho a la igualdad y a la vivienda digna de las personas con discapacidad.

Las obligaciones impuestas por el constituyente al legislador se ven incumplidas cuando un tratado internacional que se integra al bloque de constitucionalidad no se refleja en la disposición demandada. Las normas que incumple la disposición demandada son, entre otros mandatos del ordenamiento jurídico, los artículo 2, 4, 9,

28 y 31 de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, las cuales expresan literalmente lo siguiente:

ARTÍCULO 2o. *Por "diseño universal" se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El "diseño universal" no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten...*

ARTÍCULO 4º. *1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:..*
...b) Tomar todas las medidas pertinentes, ***incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad****;...*
...f) ***Emprender o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal****, con arreglo a la definición del artículo 2o de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices...*

ARTÍCULO 9o. ACCESIBILIDAD. *1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a: a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas,* ***viviendas****, instalaciones médicas y lugares de trabajo;*

ARTÍCULO 28. NIVEL DE VIDA ADECUADO Y PROTECCIÓN SOCIAL. *1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y* ***vivienda adecuados****, y a la mejora continua de sus condiciones de vida,*

y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad.

ARTÍCULO 31. RECOPILACIÓN DE DATOS Y ESTADÍSTICAS. *1. Los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención. En el proceso de recopilación y mantenimiento de esta información se deberá:*

a) Respetar las garantías legales establecidas, incluida la legislación sobre protección de datos, a fin de asegurar la confidencialidad y el respeto de la privacidad de las personas con discapacidad;

b) Cumplir las normas aceptadas internacionalmente para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como los principios éticos en la recopilación y el uso de estadísticas.

2. ***La información recopilada de conformidad con el presente artículo se desglosará, en su caso, y se utilizará como ayuda para evaluar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones conforme a la presente Convención, así como para identificar y eliminar las barreras con que se enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos.***

3. ***Los Estados Partes asumirán la responsabilidad de difundir estas estadísticas y asegurar que sean accesibles para las personas con discapacidad y otras personas.***

Adicional a lo anterior, la Ley 1618 del 2013 "*Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*", estudiada en su constitucionalidad y aprobada por la sentencia C-765 de 2012, **tiene en su artículo 20, numeral 1,** un desarrollo directo del artículo 28 de la Ley aprobatoria de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad, que es una obligación clara para las demás normas del ordenamiento jurídico:

Artículo 20. Derecho a la vivienda. *El Estado garantizará el derecho a la vivienda de las personas con discapacidad, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1346 de 2009. Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda digna de las personas con discapacidad, para lo cual adoptará las siguientes medidas:* ***1. Todo plan de vivienda de interés social deberá respetar las normas de diseño universal que también garantice la accesibilidad a las áreas comunes y al espacio público…***

Un análisis sistemático de los mandatos traídos a colación se ven incumplidos por la

disposición demandada de las siguientes dos maneras, que corresponden directamente a las peticiones uno y dos realizadas en la presente acción pública de inconstitucionalidad:

(i) Por un lado, la norma demandada contempla que solamente las viviendas que son para personas con discapacidad, es decir, el 1% del total de las ofertadas en el proyecto, está obligada a no tener barreras arquitectónicas en su interior, cuando el ordenamiento jurídico ya ordena que todas las viviendas ofertadas en planes de subsidios de interés social deben ser realizadas bajo normas y estándares de diseño universal que permitan que personas con diversidad funcional puedan convivir en la mayor medida de lo posible dentro de estas unidades habitacionales. La norma contempla la posibilidad de que el 99% de las viviendas que no son destinadas para población con discapacidad, no estén obligadas a cumplir con estos estándares, y es allí donde se concreta el incumplimiento del mandato del constituyente en la medida legislativa.

(ii) Por otro lado, la norma contempla que la oferta de viviendas obligadas a no tener barreras arquitectónicas y a tener ajustes razonables de acuerdo a la diversidad funcional de personas con discapacidad únicamente va a ser del 1%, sin tener en cuenta el censo total de personas con discapacidad que va a ser potencialmente beneficiaria del proyecto, generando así que se incumpla la obligación de *asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico* y, lo que lo torna más grave, a su propio espacio vital que es la vivienda.

Se incumple la obligación contemplada en el artículo 31 de la Convención citada atendiendo a que, para establecer el porcentaje del 1%, no se tuvo en cuenta ningún tipo de estadística o proyección poblacional para determinar si este porcentaje de viviendas ofertadas obligadas a contener ajustes razonables en su interior, está o no acorde con la cantidad de la demanda de personas con discapacidad: el no tener en cuenta este aspecto, genera que no se tenga una identificación previa de las barreras físicas de acceso a las viviendas que van a ser otorgadas a población con discapacidad, y ni siquiera se tenga certeza de la cantidad de personas a las que esta oferta va a poder garantizarles el derecho a la vivienda digna y adecuada.

Adicional a lo anterior existen de numerosas sentencias que resuelven acciones de tutela en las cuales el Juez Constitucional ha delimitado y hecho realidad las obligaciones implícitas fijadas por el Constituyente para la promoción de ajustes

razonables a viviendas y espacios físicos para la interacción de personas con discapacidad, en respeto a su diversidad funcional, como manifestación de la dignidad humana en todas sus facetas y como un desarrollo de los incisos 2 y 3 del artículo 13 superior, a propósito del derecho a la igualdad: esta es una línea jurisprudencial desarrollada por la misma Corte Constitucional que en variados pronunciamientos que se ha hecho evidente. En el presente apartado nos referimos, por ejemplo, a las sentencias T-269 del 2016, T-180 A del 2017 y T-420 del 2016. Al respecto la Corporación enunció en la sentencia T-420 del 2016 lo siguiente:

> *Con fundamento en lo expuesto, se concluye que de acuerdo a los principios constitucionales, los instrumentos internacionales, las disposiciones legales mencionadas y la jurisprudencia constitucional de esta Corporación:* ***(i) se vulneran los derechos a la igualdad, la protección especial de personas en situación de discapacidad y la vivienda digna de una persona, cuando la solución habitacional que el Estado le asigna no garantiza su accesibilidad física al inmueble; (ii) las unidades habitacionales que se entreguen a hogares con personas en situación de discapacidad, no pueden imponer cargas ni obstáculos desproporcionados, de tal manera que impidan el acceso a la vivienda y vayan en detrimento de las condiciones de vida de quienes resultan beneficiados con una medida que a la postre no les ofrece una solución adecuada****; (iii) en caso de que esto ocurra, le corresponde a la entidad pública encargada de asignar los subsidios, brindar alternativas y opciones que solucionen de fondo las dificultades de accesibilidad a la vivienda, reubicando a tales personas en el primer piso del proyecto donde tengan fácil acceso a su vivienda o en caso de que todas las unidades hayan sido adjudicadas ofrecerles otras opciones en proyectos similares.*

Si la norma de antemano contemplara *a priori* y de manera expresa que (i) ninguna vivienda de un proyecto de interés social puede contener barreras arquitectónicas en su interior, atendiendo a criterios de diseño universal y que (ii) todas las viviendas ofertadas en el proyecto de subsidio deben contemplar los ajustes razonables que requiriera el censo total de personas con discapacidad que es potencial beneficiario, no se incumplirían los mandatos del constituyente y la aplicación de la norma no permitiría que se desarrollen situaciones de hecho como las analizadas tantas veces por la Corte Constitucional en sentencias de acción de tutela, por cuanto todas las viviendas, **por obligación legal y constitucional**, deberían, en un sentido general y abstracto, contar las características que enunciamos en los términos de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

(c) La exclusión de los casos de personas con discapacidad que superen el 1% de la

demanda prevista entre los beneficiaros del proyecto de vivienda de interés social (lo cual argumentamos en el paso a) del presente test), no tiene una razón suficiente porque en ningún aspecto de la Ley y, ni siquiera en su exposición de motivos, se hace referencia al censo total de personas con discapacidad ni se hace una justificación del por qué establecer el porcentaje de 1% destinado a personas con discapacidad.

No se contempla en ningún aspecto de la norma cuál es el procedimiento que asegura que entre los potenciales beneficiaros del proyecto de vivienda solamente va a existir una sección del 1% de personas con discapacidad, cuando quienes puedan ser beneficiarios del subsidio y estén con discapacidad pueden superar esta cifra y la norma no contempla ninguna obligación para las viviendas que constituyen el 99% restante de la oferta.

Tampoco tiene razón suficiente el establecer que solo ese 1% está obligado a no tener barreras arquitectónicas y guardar silencio respecto del 99% restante. En el ingrediente normativo ninguna debe tener barreras arquitectónicas, puesto que todas las viviendas de cualquier oferta de subsidio de interés social deben contar con un diseño universal que elimine estas barreras arquitectónicas para todas las personas que, incluso, son susceptibles de contar en algún momento de su vida con una diversidad funcional, por el simple paso del tiempo.

(d) Frente a los casos de exclusión que argumentamos en el literal a) del test, la desigualdad negativa existe respecto de quienes superen ese 1% y la casa no esté obligada por disposición de la Ley a contener ajustes razonables.

La misma aplicación de la norma otorga la posibilidad jurídica legítima de que, al no contemplarse la posibilidad de que hayan personas por encima de la cantidad que representa ese 1% de las viviendas con ajustes razonables ofertadas, entonces el 99% restante no esté obligado a contener los ajustes razonables que cualquier persona que supere la demanda esperada requerirá para asegurar un nivel adecuado de vida en condiciones de igualdad y de dignidad.

Por tal motivo es que argumentamos que la oferta de viviendas obligadas a no tener barreras arquitectónicas y a contener ajustes razonables acordes con diversidades funcionales, debe ser, como mínimo, igual a la totalidad del censo de las personas con discapacidad previamente identificadas en cuanto a sus condiciones físicas, sin importar que esta cantidad supere el porcentaje del 1% ofertado.

Habiendo realizado el test contemplado para el establecimiento de una omisión legislativa relativa, y teniendo en cuenta el censo realizado con anterioridad a la expedición de la Ley 1114 de 2006, podemos constatar que en efecto el legislador no tuvo en cuenta el censo realizado por el DANE en 2005, que por primera vez incluía el Índice de Intensidad de Población con Limitaciones (IIPL). El cual arrojo que para la fecha se contaba con 2.624.898 de personas con discapacidad, equivalente al 6,3% del total de la población[9]. Cifra que claramente no fue incluida en la Ley, ya que se establece solamente un 1%, cifra que desconoce por completo el contexto de la población con discapacidad y de la misma manera hace ver que la cifra propuesta en la ley, se torna como una decisión caprichosa del legislador, quien en su deliberación no tuvo en cuenta el número real y la proporción de habitantes en situación de discapacidad respecto del total de habitantes.

La decisión se torna aún más caprichosa cuando observamos que en ningún aparte de las exposiciones de motivos que guiaron la discusión en torno a la Ley 1114 del 2006, se expresó una posición o, si quiera, una justificación para introducir que únicamente el 1% de las viviendas proyectadas en el plan de interés social debía contener ajustes razonables, en lugar de establecer en esta norma alguna de las siguientes alternativas: (i) diseñar todas las viviendas bajo estándares de diseño universal que permita que cualquier persona con discapacidad pueda acceder a ella o (ii) diseñar viviendas con ajustes razonables para la totalidad del censo de las personas beneficiarias del proyecto de vivienda y que estén en situación de discapacidad.

Así las cosas, debe resultar sospechoso para el juez constitucional el hecho de que el Legislador, introduzca un porcentaje de vivienda de interés social con ajustes razonables del 1% sin, al menos, alguna valoración fáctica acerca de la composición poblacional de las personas a quienes va dirigida la política pública y, de este modo, dejar abierta en la aplicación de la norma la posibilidad de que, quien se encuentre en situación de discapacidad y no esté dentro del 1% del total de la población beneficiaria del proyecto, no acceda al bien escaso de la vivienda de interés social con los ajustes razonables en razón a su diversidad funcional.

El censo del año 2005 es de vital importancia en cuanto mostró una caracterización de la población con discapacidad y, por tanto, debió haber sido tenido en cuenta para la redacción de la ley, así como se hizo en el año 1999, para la redacción de la

[9] Ver: DANE, D. A. (2005). *CENSO GENERAL 2005 - Discapacidad- Personas con limitaciones permanentes.* Bogotá. Págs. 11-15.

ley 546 de 1999, en la cual se tuvo en cuenta el censo del año 1993. Este censo, si bien no ofrecía la información más exacta, pues se estaba teniendo en cuenta la "anormalidad" o pérdida de una función fisiológica en las preguntas y esto ofrecía información sobre un grupo más reducido, si se acercaba más a la realidad, pues la población con dicha anormalidad o perdida de una función fisiológica se fijó en un 1,85%, cifra mucho más alta que el 1% establecido en la ley 1114 de 2006.

Al no corresponder las cifras expuestas en la Ley con una valoración objetiva de la realidad en cuanto a la composición poblacional, tal y como se hace evidente con la lectura de la exposición de motivos de la norma y la ausencia de información demográfica al respecto, se está dejando abierta la posibilidad a que, con la aplicación de la norma, se ponga a un sector de las personas con discapacidad beneficiarias de proyectos de vivienda de interés social en una posición de desigualdad negativa, puesto que, atendiendo a esta ausencia de valoración, la vivienda que les sea asignada puede no cumplir con las necesidades básicas que tiene este individuo por su diversidad funcional. De esta manera solo una parte de la PCD accederá a una vivienda digna, mientras la otra parte quedara por completo a la deriva, todo esto debido a la cifra estática propuesta por la ley, presentándose una desigualdad entre iguales y una clara violación a la igualdad, a una vivienda digna y por ende a la dignidad humana, en su esfera de vivir bien, además no se alcanzara una igualdad real ya que según lo expresado por la Corte en la sentencia T-823 de 1999 *"(...) la igualdad real sólo se alcanza si el Estado se quita el velo que le impide identificar las verdaderas circunstancias en las que se encuentran las personas a cuyo favor se consagra este derecho (...)"*.

En la misma oportunidad, la Corte expresó que una vez identificadas las circunstancias reales de estas personas, corresponde al Estado dar cumplimiento al deber de *"(...) diseñar políticas públicas que permitan la superación de las barreras existentes para que las personas puedan incorporarse, en igualdad de condiciones, a la vida social, política, económica o cultural."*

Según palabras de la Corte" la omisión por parte del Estado, de estos mandatos, puede constituir una lesión de los derechos fundamentales de los sujetos concernidos y, en consecuencia sería inconstitucional". Por esta razón es que el Estado está obligado a garantizar un diseño universal que permita la convivencia entre personas que no están en situación de discapacidad pero que podrían llegar a estarlo y quienes sí lo están; **o, por lo menos, el Estado está obligado a proveer las condiciones para que TODAS las personas que ya están en situación de**

discapacidad puedan tener acceso a ajustes razonables con su diversidad funcional y su movilidad en sus espacios vitales.

Además, la obligación del legislador de tener en cuenta al total de la población con discapacidad en los proyectos VIS, emana tanto de los artículos 1,2,5,13,47,51 de la Constitución Política, como de los tratados internacionales en favor de las personas con discapacidad, como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de igual manera como lo expresa la sentencia T-285 de 2012 las obligaciones aplicables a las personas con discapacidad también son los *"tratados generales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que si bien no se refieren explícitamente a las personas con discapacidad, sus garantías les son directamente aplicables. De igual forma, todas las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, cobijan a los niños con discapacidad. También Colombia ratificó la "Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de la OEA"*

Según la Corte Constitucional en la sentencia T-285 de 2012 la discriminación implica: *"(...) cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo"*. Así las cosas, la prohibición de discriminación incluye abstenerse de realizar actos que la ocasionan de manera indirecta.

Ello implica eliminar no sólo los tratamientos diferenciados, injustificados y desfavorables frente a un sujeto determinado, con base en criterios como la discapacidad, sino también los que, a pesar de ser prácticas, medidas o condiciones formalmente neutras, impactan de manera desproporcionada a un grupo en particular, en este caso la población con discapacidad que quedará por fuera del 1% estipulado en la ley y que por tanto estará recibiendo un trato desigual y discriminatorio.

A este respecto, interesa anotar que de acuerdo a las definiciones que de los conceptos, trae la Convención de los derechos de las personas con discapacidad, *"la discriminación por motivos de discapacidad" involucra, no sólo los actos de distinción, exclusión o restricción, cuyo propósito sea el de obstaculizar o impedir*

el goce de los derechos de las personas en estas condiciones, sino que también incluye (i) los actos o medidas que, a pesar de no tener esa intención, surtan el mismo efecto o impacto sobre estas personas y, (ii) la denegación de realizar ajustes razonables en casos concretos".

Así las cosas, en el caso concreto existe una omisión legislativa relativa que desemboca en una discriminación indirecta. En primer lugar, hay un texto real el cual es la Ley 1114 de 2006 y existen preceptos constitucionales con los que se puede contrastar, que, en este caso, son los artículos 1,2,5,13,47,51 de la Constitución Política, los tratados internacionales en favor de las personas con discapacidad y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Además, se evidencia un acto de discriminación indirecto por parte del legislador, esto a la luz de la jurisprudencia de la Corte, en la omisión legislativa frente al deber de adoptar medidas afirmativas para lograr a una igualdad real y efectiva. Lo anterior debido a que al disponerse que solamente el 1% de las viviendas en proyectos VIS debe ser destinado a la población con discapacidad, el legislador está dejando de lado supuestos de hecho tales como: la composición demográfica de la población beneficiaria del programa de vivienda, las obligaciones contraídas por el Estado colombiano en materia de promover la vivienda digna para las personas con discapacidad, el enfoque diferencial en favor de este grupo que se ha desarrollado a través de la vía jurisprudencial y el principio de igualdad en el que se obliga al Estado a tomar acciones afirmativas.

La Corte, en sentencia C-536 de 2012, establece que la norma demandada regula el momento de la adjudicación de las viviendas, en el cual, según las normas concordantes[10], la población beneficiaria está completamente caracterizada por el Gobierno y no se advierte en la exposición de motivos que se haya tenido en cuenta la composición demográfica en cuanto a la proporción de personas con discapacidad como para haber fijado únicamente el 1% del total de las viviendas en cada uno de los proyectos como las únicas que tendrán ajustes razonables para población con discapacidad, y no haber establecido que, (i) todas las viviendas con un diseño universal que permita la convivencia de personas con discapacidad con quienes no lo están, o, al menos **(ii) establecer la proporción de viviendas con ajustes razonables con los datos reales del censo de personas con discapacidad que van a ser beneficiarias del proyecto.**

El anterior argumento se consolida cuando al revisar las motivaciones y debates

[10] Ibíd.

que dieron origen al Art. 1 de la Ley 1114 de 2006, el legislador no consideró las proyecciones estadísticas del CENSO de 2005 que evidenciaban un aumento de la población con discapacidad. La Ley 1114 de 2006 es el resultado de la necesidad de ampliar los términos establecidos en la Ley 546 de 1999 para la financiación estatal de vivienda de interés social.

Consecuentemente, esta Ley reglamentó el sistema de financiación de vivienda a largo plazo, con el propósito de hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna, proteger el patrimonio de las familias; y brindar seguridad a los consumidores de los créditos de vivienda en cuanto a las tasas de interés incorporando la Unidad de Valor Real (UVR), con el fin de controlar y regularizar todo el sistema financiero. Igualmente, en su artículo 29 estableció un cupo presupuestal para la Política de Vivienda de Interés Social de ciento cincuenta mil millones de pesos ($150.000.000.000.00) expresados en UVR. Como medida afirmativa, esta norma dispuso en el parágrafo 2 de este mismo artículo 29 que el 1% de las viviendas VIS de los proyectos efectivamente ejecutados en los entes territoriales, debían ser adjudicadas a personas con discapacidad y en por ende, contar con los ajustes razonables para hacer las vivienda habitables.

En 2005, mediante el Proyecto de Ley 263 de 2005 de la Cámara de Representantes se dio reapertura al debate sobre la necesidad de ampliar el término y el presupuesto destinado a vivienda de interés social, esto en tanto el texto de la Ley 546 de 1999 no autorizaba un incremento anual de los recursos destinados para este fin y delimitaba su vigencia a cinco años. En este sentido, uno de los artículos claves en la reforma de la Ley fue el Art. 29[11] y sus parágrafos. Para el mes de junio del año 2006 el proyecto 263 se acumula al *Proyecto de Ley número 260 de 2006 de la Cámara,* este daría origen al texto del artículo 1 de la Ley 1114 de 2006, ahora

---

[11] El texto original del artículo es el siguiente:
De conformidad con el numeral 2 del artículo 359 de la Constitución Política, durante los cinco (5) años siguientes a la vigencia de la presente ley, se asignará de los recursos del presupuesto nacional una suma anual equivalente a ciento cincuenta mil millones de pesos ($150.000.000.000.00) expresados en UVR, con el fin de destinarlos al otorgamiento de subsidios para la Vivienda de Interés Social, VIS, subsidiable. La partida presupuestal de que trata este artículo no podrá ser objeto en ningún caso de recortes presupuestales.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional destinará anualmente el veinte por ciento (20%) de los recursos presupuestales apropiados para el subsidio a la vivienda de interés social VIS para atender la demanda de la población rural. Al final de cada semestre si no se hubiere colocado el total de los recursos en la vivienda rural, el remanente se destinará a atender la demanda urbana.

PARÁGRAFO 2o. Las autoridades municipales y distritales exigirán a todos los proyectos de vivienda la obligatoriedad de disponer el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas y en los proyectos de menos de cien (100) viviendas de una de ellas para la población minusválida. Las viviendas para minusválidos no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población, de acuerdo con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

demandada.

Dentro de los antecedentes que se presentan en el debate se encuentra la referencia a las cifras acerca de la población colombiana sin vivienda en los siguientes términos: "a *pesar del esfuerzo de las entidades vinculadas a la Política de Vivienda de Interés Social, la demanda por VIS aún es considerable. En Colombia el déficit habitacional se estima en 2.3 millones de unidades, afectando a más del 30% de los hogares. El déficit cuantitativo asciende a 1.531.237, es decir, un porcentaje del 19.8% de los 7.7 millones de hogares colombianos que no cuentan en la actualidad con vivienda. El déficit cualitativo asciende a 802.108, correspondiente al 10.4% de los hogares. Las anteriores cifras reflejan el enorme esfuerzo económico que aún se requiere para solucionar el problema de vivienda a las personas que lo necesitan.*"[12].

En el primer debate de estos proyectos se evidenció la necesidad de aumentar el cupo presupuestal para la Política de Vivienda de Interés Social de ciento cincuenta mil millones de pesos ($150.000.000.000.00) expresados en UVR a ochocientos sesenta mil (860.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. En el segundo debate, se propuso aumentar esta cifra a un millón cuatro mil novecientos un (1.004.901) salarios mínimos mensuales legales vigentes, aclarando que para subsidio de vivienda VIS urbana serían ochocientos cincuenta y siete mil ochocientos cuarenta y tres (857.843) SMMLV y para subsidios de vivienda de interés social rural ciento cuarenta y siete mil cincuenta y ocho (147.058) SMMLV. De esta manera se modificó el inciso 1 del Artículo 29, y se adicionó el parágrafo 2.

No obstante, sobre el porcentaje de vivienda para personas con discapacidad, establecido originalmente en el parágrafo 2 de la Ley 546, el legislador omitió cualquier propuesta y por consiguiente, debate, a pesar de que en su capacidad de modificar las leyes pudo haberlo hecho. En efecto, el mencionado parágrafo se subroga en el parágrafo 3 del artículo 1 de la Ley 1114 de 2006. Llama la atención que para la fecha del debate, el legislador, a diferencia del año 1999, contaba con cifras actualizadas de densidad demográfica y de calidad de vida, lo que se constata cuando las refieren en los antecedentes del proyecto de Ley 260 en Cámara.

A pesar de ello, como ya se ha argumentado de manera suficiente a lo largo de esta intervención, no se tuvo en cuenta en ningún aspecto de la exposición de motivos ninguna cifra que condujera a concluir, razonablemente, que el 1%, y no el total del

[12] Antecedentes - Gaceta 91 de 2006.

censo de personas con discapacidad, era la cantidad de viviendas que debía contar con ajustes acordes a estas personas. Tampoco se evidencia ninguna reflexión en torno a contemplar la aplicación de criterios y estándares de diseño universal que garanticen la convivencia entre personas con discapacidad e individuos que no lo estén.

Además de lo anterior, no se tuvieron en cuenta los datos del censo que incluyó por primera vez el Índice de Intensidad de Población con Limitaciones (IIPL)[13] y cuya medición arrojó cifras más exactas sobre la población con discapacidad que habitaba el país, la cual ascendía a 2.624.898 de personas, equivalente al 6,3% del total de la población[14].

En consecuencia, mantener un 1% de viviendas efectivamente adecuadas para personas con discapacidad y sin posibilidad de incremento, resulta, razonablemente, un desfase de cara a la realidad, desfase que debía ser subsanado por el legislador al contar con los datos que le permitían modificar la postura que había asumido en 1999. Así las cosas, el legislador dejó abierta la posibilidad a que población con discapacidad, potencialmente beneficiaria en un proyecto de vivienda de interés social, no acceda a una unidad habitacional con los respectivos ajustes razonables en relación con sus condiciones físicas y psicosociales.

De esta manera, se configura una omisión por la nula valoración que se dio a los supuestos de hecho y esta circunstancia puede advertirse en que en ningún momento de la exposición de motivos de esta norma se debatió la pertinencia de establecer el 1% como porcentaje estático de viviendas con ajustes razonables sin la observancia de la composición demográfica de los potenciales beneficiarios de la política pública y las proyecciones de esta medición.

2. Violación al principio de igualdad por desconocimiento del principio de gradualidad en la protección del derecho social de vivienda para PCD

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC (firmado y ratificado por el Estado colombiano) establece que los Estados miembros

---

[13] En el CENSO de 1993, que es en el que se basa el porcentaje establecido en la Ley 546, el DANE empleó el enfoque de las deficiencias, el cual se centra en la "anormalidad" o pérdida de una función fisiológica por lo que las preguntas producen información sobre un grupo más reducido. De hecho, a la pregunta que indagaba sobre las deficiencias solamente 593.618 personas respondieron a la misma, lo que equivale al 1,85% del total de la población de ese entonces.

[14] Ver: DANE, D. A. (2005). *CENSO GENERAL 2005 - Discapacidad- Personas con limitaciones permanentes.* Bogotá. Págs. 11-15.

deben cumplir con obligaciones de resultado reflejadas en la adopción de medidas que permitan avanzar progresivamente hacia la plena efectividad de los derechos sociales, ampliando y mejorando paulatinamente las condiciones de su goce y ejercicio (art 2.1). En palabras del Comité DESC, "*las medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto*"[15]. Este mismo instrumento deriva una segunda obligación para los Estados, consistente en abstenerse de tomar medidas deliberadamente regresivas que reduzcan los niveles de protección de los derechos vigentes o supriman los existentes. Esta obligación también está presente en el Artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Al respecto, la Comisión Interamericana ha establecido que:

> *[e]l carácter progresivo del deber de realización de algunos de estos derechos, según lo reconocen las propias normas citadas, no implica que Colombia pueda demorar la toma de todas aquellas medidas que sean necesarias para hacerlos efectivos. Por el contrario, Colombia tiene la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en dichas normas. Bajo ningún motivo, el carácter progresivo de los derechos significa que Colombia puede diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para su completa realización. [...] La obligación del desarrollo progresivo de dichos derechos, exige como mínimo que la vigencia y acceso a los mismos no se reduzca con el transcurso del tiempo*[16]

La noción de progresividad que surge entonces de la obligación de lograr el máximo nivel de protección posible y de avanzar gradualmente hacia una meta, exige determinar unos mínimos esenciales de los derechos a ser garantizados por el Estado. El principio de gradualidad implica la responsabilidad estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en el tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad. El Estado debe actuar con toda la rapidez posible para lograr la efectividad de los derechos, teniendo en cuenta que el incremento progresivo del nivel mínimo de garantía no está sujeto a los recursos disponibles. Esto, en virtud a la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional:

---

[15] Comité DESC, Observación General No. 3, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 2 – Aplicación del Pacto a nivel nacional, 13° periodo de sesiones, UN. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 140 (1981), párr. 2.

[16] CIDH, Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párr. 6, 7.

> (...) *Según lo expuesto, se tiene que por expresa disposición constitucional, existe una relación de dependencia jerárquica entre la consecución de los fines propios del gasto público social y la aplicación del marco de SF en la intervención del Estado en la economía. Quiere esto decir que en caso de conflicto entre la aplicación del criterio de la sostenibilidad fiscal y la consecución de los fines estatales prioritarios, propios del gasto público social, deberán preferirse, en cualquier circunstancia, los segundos.* [17]

Así, el mandato de progresividad ha sido señalado como complementario al reconocimiento de la satisfacción plena de los derechos establecidos en el PIDESC y la consistente obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de estos.[18]

De acuerdo con la jurisprudencia reciente de la Corte, la materialización del mandato que entraña la progresividad posee cuatro dimensiones: (i) la satisfacción inmediata de niveles mínimos de protección; (ii) el deber de observar el principio de no discriminación en todas las medidas o políticas destinadas a ampliar el rango de eficacia de un derecho; (iii) la obligación de adoptar medidas positivas, deliberadas y en un plazo razonable, para lograr una mayor realización de las dimensiones positivas de cada derecho, razón por la cual la progresividad es incompatible, por definición, con la inacción estatal, y (iv) la prohibición de retroceder por el camino iniciado para asegurar la plena vigencia de todos los derechos[19].

Igualmente, señala la Corte que una medida se entiende regresiva cuando: recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho; aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al derecho; disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho, provocando el incumplimiento de las necesidades en materia de accesibilidad, calidad y adaptabilidad, concurrentes a todos los derechos sociales[20].

Por las razones expuestas, la Corte Constitucional ha considerado que son pasos regresivos e inconstitucionales en materia de vivienda, entre otros, la medida consistente en desmontar una póliza de seguros para garantizar la calidad de las viviendas de interés social y prioritario (C-444 de 2009); la decisión de una alcaldía municipal en el sentido de reducir un subsidio de vivienda para población

---

[17] Sentencia C-288 de 2012.
[18] Sentencia C-443 de 2009.
[19] Sentencia C-213 de 2017.
[20] Sentencia C-556 de 2009, citando entre otras, las Sentencias C-789 de 2002, C-038 de 2004, C-991 de 2004 y las Observaciones Finales del Comité DESC para Ucrania E/2002/22.

económicamente vulnerable generando así un aumento correlativo en el valor a cancelar para el acceso a una habitación digna y adecuada (T-1318 de 2005); y más recientemente, la decisión de excluir como componente de la tarifa por el servicio público de agua la exención de impuestos al recurso hídrico para estratos 1, 2 y 3, en tanto esta derogatoria del beneficio era contraria al criterio de gastos soportables en materia de vivienda digna pues afectaba de manera profunda los derechos de la población socioeconómicamente vulnerable (C-493 de 2015).

El principio de progresividad y no regresividad ha sido elemento de estudio de la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones, partiendo del hecho de que su materialización implica la obligación estatal de "corregir las visibles desigualdades sociales, facilitar la inclusión y participación de sectores más marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y al estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad." [21]

Dicho supuesto delimita entonces dos pautas que debe garantizar el Estado en aras de concertar su aplicabilidad. a) la progresividad en materia de reconocimiento mínimo de derechos y b) la prohibición de retroceder las garantías alcanzadas en materia de derechos sociales. De esta forma, la Corte Constitucional en sentencia C-182 de 2010 estipula que el Estado tiene "el deber de adoptar medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente su plena efectividad"[22].

Ahora bien, la Corte reiteradamente ha establecido que para el control constitucional de la medida es necesario determinar tres elementos fundamentales: el estudio de la regresividad, la afectación de los contenidos intangibles de los derechos sociales y el análisis de la justificación.

La aplicación de la regresividad a las normas presupone evaluar la extensión de los derechos concedidos, no en sentido empírico, sino normativo. Lo anterior requiere de la comparación de la disposición evaluada que esté modificando o sustituyendo derechos o beneficios, con una antigua que reglamente el mismo asunto, para determinar si efectivamente configura la noción. En este sentido, el examen desarrollado en la sentencia C-536 de 2012 se encuentra delimitado a este análisis, que concluyó la exequibilidad de la disposición demandada en comparación con la

[21] Sentencia C-272 de 2009. M.P: María Victoria Calle Correa
[22] Sentencia C-182 de 2010. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

ley 361 de 1997.

Por otra parte, el examen de las medidas regresivas en aplicación del concepto exige la aplicación de indicadores o referencias empíricas que den cuenta de los resultados de una política pública estatal cuando haya empeorado la situación, de acuerdo con los parámetros del punto de partida.

Así las cosas, en el caso concreto, la medida de la norma demandada resulta contraria al principio de progresividad en su faceta de gradualidad en tanto un porcentaje estático, como es el 1%, limita, por una parte, la construcción de vivienda con ajustes razonables, provocando estancamiento en el sentido de que, si el porcentaje de población con discapacidad que puede ser beneficiaria en ese proyecto es mayor al 1%, entonces tendría que vivir en una unidad habitacional no adaptada a su diversidad funcional y, por otra parte, disminuye cada vez más, con el paso del tiempo y el crecimiento demográfico de la población en situación de discapacidad, el radio de protección del derecho a la vivienda de unos individuos vulnerables, constitucionalmente hablando, por su diversidad funcional y/o física.

Por esta misma circunstancia, la norma tampoco establece que cuando una persona en situación de discapacidad es potencialmente beneficiaria de un proyecto, debe ya, por ese mismo hecho, ser tenida en cuenta como un individuo que requiere una vivienda con ajustes razonables habida cuenta de sus condiciones de vida. Mucho menos concibe que todas las viviendas de interés social que se construyan deben responder a criterios técnicos de diseño universal que permitan la convivencia de personas en situación de discapacidad con personas que no lo están pero que, posiblemente, en razón a la edad o cualquier circunstancia ajena, pudiera llegar a estarlo. De este modo, la disposición demandada, en su lectura, interpretación y aplicación, genera que no se esté cumpliendo por parte del Estado con la necesidad de establecer criterios normativos que cristalicen el deber de crear medidas progresivas para cumplir con sus obligaciones en materia de tratados internacionales que integran bloque de constitucionalidad, la Constitución y las demás Leyes del orden jurídico.

En la sentencia C-067 de 2003, estableció que el de bloque de constitucionalidad implica:

> *"Aquella unidad jurídica compuesta "por normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como*

parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu."

Así pues, mediante la Ley 1346 de 2009 Colombia aprobó la "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad". Del mismo modo, la sentencia C 293 de 2010, declaró exequible la convención, dado que esta cumplía con los requisitos procedimentales exigidos por la Constitución Política y la ley para integrarla al ordenamiento jurídico interno.

Cabe anotar que esta convención se hace vinculante para Colombia mucho más adelante en el tiempo que el precepto normativo demandado, lo cual también hace que sea necesario un pronunciamiento del Juez Constitucional en control abstracto de esta norma en razón a que cambia su contexto de lectura, interpretación y aplicación, teniendo en cuenta que aparece en el ordenamiento jurídico unas disposiciones que, además de integrar bloque de constitucionalidad por versar sobre derechos humanos, generan obligaciones y estándares que deben ser materializados en la realidad:

(i) ¿Contribuye a la garantía de tener estructuras arquitectónicas que permitan la plena autonomía y dignidad de una persona en situación de discapacidad, tal y como lo contemplan los artículos 9 y 28 de la Convención de los Derechos de la personas con discapacidad, el establecer que sólo el 1% de las viviendas ofertadas en interés social contengan ajustes razonables para población con discapacidad sin tomar en cuenta sus características demográficas?

(ii) ¿No se aseguraría una protección real de los derechos de la población con discapacidad y una vinculación de la norma demandada con el ordenamiento constitucional, legal y convencional si se estableciera que el total de los potenciales beneficiarios del proyecto de interés social que estén en condición de discapacidad tendrán viviendas con los ajustes razonables en razón a su situación?

(iii) ¿No debe el Estado, en aras de cumplir con el estándar adoptado en la Convención de los Derechos de las personas con discapacidad, la

> observación no. 4 Comité sobre derechos económicos, sociales y culturales de la ONU, y con los derechos sustanciales establecidos en la Constitución Política, contemplar en una norma que se propone garantizar el derecho a la vivienda de la población que las estructuras arquitectónicas con un diseño universal que permita que no existan barreras físicas en las unidades habitacionales para ninguna persona en situación de discapacidad?

Estas son preguntas que guían la reflexión constitucional que se propone en este punto de la argumentación.

La sentencia T-097 de 2016 de la Corte Constitucional, determinó que la propia Constitución Política:

> *Fija unos deberes precisos para el Estado, de adelantar acciones en favor de todas las personas que se encuentran en situación de discapacidad, a quienes debe garantizar no solo las condiciones para equilibrar su desventaja fáctica sino, sobre todo, a fin de lograr su integración real a la sociedad. Si el Estado omite diferenciar positivamente en los eventos de personas en situación de discapacidad permite que la condición natural de desigualdad y desprotección en que se hallan se mantenga y les impide participar e integrarse socialmente, ejercer plenamente sus prerrogativas y asumir sus obligaciones; en otros términos, vulnera sus derechos fundamentales.*

Dentro de estos deberes, la citada Convención establece en el artículo I.2.a. que "un acto discriminatorio contra las personas en situación de discapacidad" consiste en toda distinción, exclusión o **restricción** basada en un antecedente o consecuencia de discapacidad que tenga el efecto de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los **derechos** y libertades fundamentales por esas personas".

> *"La Convención establece que es obligación de los Estados adoptar medidas de carácter legislativo, social, educativo o laboral y de cualquier otra naturaleza, con el fin de eliminar progresivamente la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración a la sociedad. Dentro de esas medidas, la Convención habla de aquellas tendientes a promover el empleo, (...)* ***la vivienda*** *(...); por otro lado, las destinadas a que los edificios, los vehículos y las instalaciones que se construyan faciliten el transporte, la comunicación y el acceso a las personas con discapacidad, así como aquellas que buscan que los encargados de aplicar la Convención y la legislación interna sobre esta materia*

estén capacitados"[23].

De la misma manera, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad introduce el tópico de "Diseño universal"[24] y "Ajustes razonables"[25]

> *"De esta manera, prescribe, por ejemplo, que los Estados emprendan o promuevan la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, e impulsar el diseño universal, también, en la elaboración de normas y directrices (art. 4). (...)* ***Por último, la Convención afirma en su artículo 2º que una forma de discriminación es también la denegación de ajustes razonables"***[26].

El artículo 28, numeral 2 literal D de la Convención, determina que:

> *Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas:*
> ***d) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública.***

Ahora bien, el conjunto de mandatos previstos en la Convención y su ley aprobatoria, fue ratificado por la Ley Estatutaria 1618 de 2013 "*Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*", emitida con la finalidad, como reza en su artículo primero, de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad.

De igual forma, dentro del CONPES 166 del 2013 acerca de la Política Pública de

---

[23] Ídem

[24] se entenderá como el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado.

[25] Según la Convención, estos ajustes se entenderán por las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

[26] Sentencia T 097 de 2016

Discapacidad e Inclusión Social, se estableció como lineamiento primordial la implementación de los ajustes razonables en aras de "garantizar la accesibilidad, movilidad, uso y apropiación por parte de las personas con discapacidad de los componentes espaciales, comunicativos, objetuales, informativos y de programas y servicios". Asimismo, se incluyó la necesidad de definir medidas para el mejoramiento y adaptación de vivienda focalizada en los proyectos de inversión social, considerando el enfoque de desarrollo humano que guía la totalidad de la política pública y "busca garantizar el conjunto de capacidades básicas y situar a las PcD en un plano de igualdad con los demás"[27]

Empero, al realizar una comparación entre las normas anteriormente citadas y la convención con el parágrafo 3 del Artículo 1 de la Ley 1114 de 2006 ***"disponer el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas y en los proyectos de menos de cien (100) viviendas de una de ellas para la población minusválida"***, encontramos que no se está cumpliendo la Convención ni los lineamientos establecidos, al no contemplar el diseño universal y/o ajustes razonables para la totalidad del censo de la población en situación de discapacidad que sea efectivamente beneficiaria del proyecto, y, adicional a lo anterior, mucho menos se contempla que ninguna vivienda debe tener barreras arquitectónicas en su interior, por cuanto no tiene en cuenta que (i) una persona que no esté en situación de discapacidad puede llegar a estarlo o (ii) a la vivienda pueden llegar personas en situación de discapacidad, y la arquitectura no estaría contemplándose con diseño universal para incluir a quienes tienen diversidad funcional en su anatomía.

Sobre este último punto, de acuerdo con la doctrina autorizada, la noción de regresividad tiene dos campos de aplicación. El primero se refiere a la regresividad de los resultados de una política pública, y el segundo, a la regresividad normativa o extinción de derechos concedidos por una norma[28], esta última privilegiada por la Corte a través de la aplicación del test de regresividad. No obstante, para argumentar la disminución del radio de protección de la medida, en lo que sigue se sostiene que los resultados de la política pública de vivienda que se desprenden de la implementación de la norma demandada no permiten un avance significativo en la provisión gradual de vivienda digna para personas con discapacidad. Para sustentar esta afirmación se emplearán referencias empíricas que permitan analizar de qué manera la omisión legislativa que entraña la norma, que ya argumentamos en el acápite anterior, es generadora de un estancamiento en materia de protección del

---

[27] CONPES 166 de 2013. Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.
[28] Courtis, Christian. (2006). (Comp.). *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales.* (Buenos Aires, Editorial Del Puerto).

derecho económico, social y cultural a la vivienda en condiciones dignas de accesibilidad.

De acuerdo con la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, el nuevo estándar aspiracional de las políticas públicas en materia de vivienda para esta población, está determinado por la realización de inversiones que garanticen la vida independiente de esta población a través de construcciones accesibles (Art. 9), un nivel de vida adecuado mediante la provisión de alimentación, vestido y vivienda (art. 28, inc.1), así como programas de vivienda pública dirigidos a satisfacer la demanda efectiva de esta población (art. 28, núm. 2, lit. d).

Sobre esto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en sus Observaciones finales sobre Colombia, de septiembre de 2016 (nótese que este informe es de una fecha posterior a la disposición normativa demandada), "*observa que la mayoría de las personas con discapacidad en situación de pobreza y pobreza extrema, particularmente mujeres, niños y personas mayores, personas con discapacidad afrocolombianas, raizales e indígenas, en áreas rurales y remotas, no cuentan con cobertura de asistencia o programas de protección social por motivo de discapacidad que aborden su discapacidad y los gastos adicionales relacionados con la discapacidad, pese a estar en mayor riesgo de pobreza, exclusión y vulneración de sus derechos.* ***También le preocupa la ausencia del enfoque de discapacidad en la política de vivienda gratuita o social, particularmente el poco acceso que tienen personas con discapacidad a estos programas y su falta de accesibilidad.***" (Negrilla fuera del texto).

El citado Comité evaluó al Estado colombiano a partir de los indicadores que miden la gradualidad en la implementación de las obligaciones que emanan de la Convención, y en esta medida encontró que la actual política de vivienda tiene entre sus resultados el limitado acceso de las PCD a los programas de VIS debido **a la ausencia de un enfoque diferencial.**

En este sentido, el que se disponga y se mantenga en el tiempo que sólo *el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas y en los proyectos de menos de cien (100) viviendas de una de ellas para la población minusválida*, es contrario a la realización progresiva del derecho a la vivienda digna para población con discapacidad, puesto que no tiene en cuenta el crecimiento poblacional y proporcional de la cantidad de estas personas: una medida acorde al texto constitucional debería señalar que las viviendas deben ser todas construidas bajo las

normas establecidas sobre diseño universal o, al menos, debe señalar que el número de viviendas con ajustes razonables debe ser igual al de núcleos familiares en los que hayan personas en situación de discapacidad.

Estadísticamente, el DANE en su censo de 2005 acreditó que el porcentaje de la población con discapacidad alcanzaba el 6.3% del total de los colombianos[29], lo que arroja una brecha, en términos proporcionales, de 5.3 puntos porcentuales entre lo estipulado por ley y la cuantía verificable de ciudadanos que tienen discapacidad, en aquella época, sin tener en cuenta la proporción que al año 2018 existe de población en situación de discapacidad, datos que ni siquiera el Estado colombiano se ha preocupado por obtener en su integridad como para fijar el 1% como el número de viviendas que tendrán ajustes razonables en un proyecto de interés social. El porcentaje del 6,3%, en términos proporcionales y de acuerdo con las proyecciones del DANE, equivale a más de 2.470.000 ciudadanos.

En el curso de la acción pública de inconstitucionalidad, el Juez Constitucional deberá indagar, ante las intervenciones que deberán realizar las ramas del Estado encargadas de articular una política de vivienda, cuáles son las proyecciones demográficas que tienen en cuenta en planes de unidades habitacionales de interés social, para concretar el **enfoque diferencial** que se requiere para garantizar la protección y materialización del derecho a la dignidad humana de la población en situación de discapacidad, atendiendo a que, por sus características anatómicas, requieren de la eliminación de barreras físicas y arquitectónicas en su entorno y, más todavía, en su hogar, para poder tener una vida autónoma y en condiciones materiales razonables de existencia.

Ahora bien, podría argumentarse que no toda la PCD ubicada en el 5.5% que deja por fuera la norma serían beneficiarios de la política de vivienda, en tanto la misma se dirige a población socioeconómicamente vulnerable. Sobre este aspecto, las cifras del Registro para la Localización y Caracterización de las PCD (RLCPD) [30], que datan del año 2010, dan cuenta que la tasa de actividad de las personas con

---

[29] Con relación a las cifras censales de los países de la Comunidad Andina de Naciones de 2009, Colombia ocupa el primer lugar en prevalencia de discapacidad, seguida por Ecuador con el 4,7% (2001), Perú con el 1,3 % (1993), y Bolivia con el 1,1% (2011).

[30] El RLCPD funciona bajo la forma de instrumento en línea que permite acceso a un formulario electrónico de la Unidad Generadora de Datos (UGD) nacional. Como se sabrá, el acceso a internet todavía es limitado en no pocos municipios de Colombia. Por otra parte, es previsible que PCD desmotivadas por la inacción estatal o la falta de conocimiento sobre estos protocolos, no conozcan o estén interesadas en su registro. De hecho, los departamentos que figuran con un mayor número de UGD son los que más están reportando ciudadanos al RLCPD. No obstante, se reconoce que entre 2010 (cuando su administración pasó del DANE al MSPS) y 2015 el número de personas inscritas en el RLCPD se incrementó en 434.678 personas, un 58%.

discapacidad se aproxima al 19,5%, que se calcula sobre la base de 1.303.524 personas registradas[31]; muy por debajo de la tasa general de actividad a nivel nacional, que para marzo de 2010 era del 61,5%[32]. De acuerdo con estos datos y como lo refrendan los Boletines del Observatorio Nacional de Discapacidad del Ministerio de Salud, las personas con discapacidad *tienen más probabilidades de estar desempleadas, y generalmente perciben menores ingresos cuando trabajan, relativo a la población sin discapacidad.* Lo que se ve reflejado en la precariedad de sus ingresos, pues de acuerdo con el Observatorio, *el análisis del ingreso mensual promedio evidenció que más del 60% de las personas con discapacidad no tienen ingresos, alrededor del 30% tienen un ingreso mensual promedio inferior a $500.000 y sólo el 3% de las personas con discapacidad, registradas y caracterizadas, obtienen un ingreso mayor a $500.000.* [33]

La falta de acceso al mercado laboral de casi el 70% de la PCD, permite concluir la imposibilidad de una inmensa parte de la población con discapacidad de acceder a líneas de crédito para la compra de vivienda nueva o usada, razón por la cual, la población virtual que demandaría acceso a vivienda a través de subsidios gubernamentales es cercana al 70% de la población censada. En esta medida, la demanda efectiva presenta un desfase frente a la oferta del 1% que asigna la norma demandada, y es, bajo este supuesto una medida que no permite la ampliación gradual del radio de protección del derecho social a la vivienda de personas con discapacidad. En tanto que la igualdad exige medidas de distinción que permitan la igualdad material y de oportunidades, una norma que se estanca en el tiempo es contraria a la protección de este derecho.

Por lo anterior es que se demanda que (i) la norma establezca que todas las viviendas deberán tener un diseño universal que permita que, eventualmente, una persona en situación de discapacidad pueda habitarla sin ver afectada su accesibilidad y su autonomía vital o (ii) gozar de viviendas con ajustes razonables en un número igual al censo de los hogares beneficiarios de las unidades habitacionales con personas en situación de discapacidad.

La disposición demandada, tal y como está redactada, genera una inquietud constitucional válida respecto del principio de gradualidad, en su aspecto fáctico, en

---

[31] Este registro calcula el porcentaje total de población en un 2,5% del total de la población del país, lo que evidencia un sub registro al contrastar los datos con el CENSO de 2005.

[32] Histórico de las tasas de desempleo y actividad disponible en http://www.banrep.gov.co/es/tasas-empleo-desempleo

[33] Boletín 4 Observatorio Nacional de Discapacidad - Diciembre de 2014. Disponible en: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Boletin-ond-4.pdf

el establecimiento de un porcentaje estático que, *prima facie*, no atiende a las características demográficas de la población destinataria de la política pública por cuanto estas ni siquiera se tomaron en cuenta en la exposición de motivos de la norma demandada, como para que el Juez competente establezca si este precepto está o no está acorde a los normas y principios constitucionales, incluidos los de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad, la cual ha sido suscrita y ratificada por Colombia e igualmente integra bloque de constitucionalidad por versar sobre derechos humanos.

Si la Ley no se plantea la hipótesis de que la población en situación de discapacidad que va a ser beneficiaria pueda ser mayor al 1% del universo de potenciales acreedores del subsidio de vivienda, ¿no debe justificar el legislador en qué se basa para estar seguro de que la oferta de vivienda con ajustes razonables va a estar acorde con la demanda que pretende cubrir con el objetivo de que ninguna persona en situación de discapacidad se vea obligada a aceptar una casa sin ajustes razonables atendiendo a sus condiciones? ¿No debe el Estado, atendiendo a la Convención de los derechos de las personas con discapacidad y a la jurisprudencia constitucional, contemplar en sus instrumentos legales y normativos que **todas** las viviendas ofrecidas en proyectos de interés social cuenten con un diseño universal que permita la ausencia de barreras arquitectónicas para que las personas en situación de discapacidad puedan convivir con quienes no están en estas circunstancias?

3. *Violación al principio de igualdad debido a que la medida genera un trato diferencial injustificado entre las Personas con Discapacidad*

En la sentencia C-022 de 1996 la Corte Constitucional sostuvo que *"Los medios escogidos por el legislador no sólo deben guardar proporcionalidad con los fines buscados por la norma, sino compartir con su carácter de legitimidad. El principio de proporcionalidad busca que la medida no sólo tenga fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo."* En el caso concreto se advierte que la medida que se adopta a través del texto demandado es contraria al principio de proporcionalidad pues los medios escogidos por el legislador afectan los intereses del grupo de personas destinatarias de esta.

Para aclarar este punto, es necesario advertir, como lo hizo en su momento la Corte Constitucional en sentencia C-536 de 2012, que el supuesto de hecho que regula la

medida se refiere al momento en que los proyectos VIS han sido ejecutados, y esto solo ocurre una vez se ha definido el territorio y la población beneficiaria de los subsidios de acuerdo con las normas concordantes. En esa oportunidad la Corte señaló:

> *Por su parte, el parágrafo 3° del artículo 1° de la Ley 1114 de 2006 establece la obligación de disponer del 1% del total de viviendas construidas, con destino a la "población minusválida". **En otras palabras, el supuesto de hecho es la construcción, como tal, de la unidad habitacional (de la vivienda) con las características necesarias para que una persona en situación de discapacidad pueda habitar en ella sin complicaciones**. En este sentido la disposición es clara: "Las viviendas para minusválidos (sic) no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población."*
>
> *(...)*
>
> *Como puede advertirse, a partir de una interpretación sistemática de estas disposiciones, es posible concluir que el supuesto de hecho del parágrafo 2° original del artículo 29 de la Ley 546 de 1999, idéntico al parágrafo 3° del artículo 1 de la Ley 1114 de 2006, ahora demandado, es la obligación de construir un porcentaje de viviendas de interés social adecuadas para ser habitadas por personas con discapacidad, en relación con una política **de asignación de subsidios** para este tipo de vivienda.*

En este sentido, la población sobre la cual es seleccionado el 1%, es el universo de personas beneficiarias de los subsidios de VIS, por lo que se trata de una norma que pretende un trato diferencial a favor de las PCD que hacen parte del total de la población beneficiaria.

En el plano jurídico y en plano fáctico el 1% está dirigido a amparar los derechos de las PCD, pero de estas, eventualmente, solamente unos cuantos (en el caso de que la población con discapacidad que vaya a ser beneficiaria del proyecto supere, en cantidad, la proporción del 1% del universo total de beneficiarios) podrán acceder a viviendas con ajustes razonables, porque la norma no consagra: (i) que ninguna vivienda pueda tener barreras arquitectónicas y que todas deben estar armonizadas para lograr la garantía de los derechos mediante un diseño universal que permita la eliminación de cualquier obstáculo posible a la vivienda digna de una persona con disminución física; ni tampoco: (ii) que una persona con discapacidad, por este solo hecho, tiene derecho a que la vivienda que se le va asignar, como resultado del subsidio de vivienda, va a tener los ajustes razonables de acuerdo a su diversidad funcional, por cuanto este aspecto está condicionado a que integre el 1% del total de los potenciales beneficiarios del subsidio.

Las personas con discapacidad que superen en cantidad la proporción del 1% del total de beneficiarios, a pesar de haber sido seleccionadas para la asignación de vivienda, recibirán una casa del 99% restante, es decir, viviendas sin adecuaciones, pues es razonablemente muy posible, como ya se argumentó en los datos estadísticos expuestos en la argumentación, que las personas en situación de discapacidad que se postulan para la adquisición de vivienda, sobrepasen el 1% del total de viviendas edificadas por proyecto. Si no es así, ¿cómo justifica el legislador que en ningún proyecto de vivienda de interés social van a haber más del 1% de personas en situación de discapacidad como potenciales beneficiarios? O, en todo caso, ¿cómo justifica el legislador en el día de hoy, teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional en torno a ajustes razonables y la Convención de los derechos de las personas con discapacidad, únicamente el 1% tenga que tener un diseño universal sin barreras arquitectónicas? ¿El otro 99% si puede tenerlas? ¿Estaría tal esta interpretación acorde con los postulados incorporados en la Constitución Política?

Es por los motivos expuestos, argumentamos que la disposición genera un trato desigual entre iguales, teniendo en cuenta que el contenido de la norma no prevé la hipótesis de que entre la población a la que va dirigido el proyecto de vivienda, exista una proporción de personas en situación de discapacidad superior al 1%: en ningún aparte de la exposición de motivos de la norma se tiene en cuenta el censo real de personas en situación de discapacidad que son potenciales beneficiarios de subsidios de vivienda. Si este censo se tuviese en cuenta y estuviera plenamente justificado el por qué la norma no prevé el hecho de que la población en situación de discapacidad potencialmente beneficiara en un proyecto de vivienda de interés social no pudiera el 1% establecido, la norma al menos no generaría esta posibilidad tan flagrante de establecer un trato desigual entre iguales.

Por lo anterior, la aplicación del texto de la norma demandada daría lugar a que se presente, al menos, una de las siguientes dos situaciones, las cuales están directamente relacionadas con las primeras dos peticiones que realizamos para cuestionar la constitucionalidad y ninguna de estas se refiere a la interpretación particular que le damos los accionantes, sino que se desprende del texto mismo de la norma:

(i) En algún momento (por circunstancias diversas como un accidente, una enfermedad o el mismo paso del tiempo) alguno de los individuos que es

beneficiario del subsidio a la vivienda de interés social llegue a estar en situación de discapacidad o de vulnerabilidad física en razón a la edad o a una enfermedad y no cuente con una vivienda con diseño universal o ajustes razonables, en los términos de la legislación nacional, para garantizar su dignidad humana. Este individuo, que es parte de un grupo familiar beneficiario que no se encuentra dentro del 1% contemplado en la norma, se ve resignado a vivir en una vivienda que no tiene un diseño físico que permita la convivencia de personas con diversidad funcional, mientras que las viviendas contenidas en el 1% sí tendría estas condiciones.

Apuntando a esta primera situación es que se pretende que se declare la inexequibilidad de la norma demandada y se produzca una sentencia integradora que ordene que en todos los proyectos que integren la política de vivienda del Estado, deba tenerse en cuenta que todas las viviendas tienen que corresponderse con las normas técnicas y arquitectónicas que implica tener un diseño universal sin barreras que dificulten la convivencia de personas en situación de vulnerabilidad física. De este modo, la aplicación de la norma no tendría manera de generar circunstancias que son inconstitucionales como las que hemos descrito.

(ii) En un grupo poblacional seleccionado para ser beneficiario de un proyecto de vivienda, los hogares con personas en situación de discapacidad superen el 1% contemplado en la norma: en tales circunstancias, la aplicación de la norma generaría, inevitablemente, que algunos ciudadanos, a pesar de su situación, tengan que vivir en viviendas sin los ajustes razonables que propone la norma demandada, mientras que otras personas puedan vivir en unidades habitacionales con los respectivos ajustes razonables, lo anterior sin un criterio que permita justificar tal discriminación entre hogares que contienen individuos en situación de discapacidad.

Apuntando a esta segunda situación, es que argumentamos que la norma debe ser declarada condicionalmente exequible, teniendo en cuenta que las viviendas a las que deben destinársele, obligatoriamente, ajustes razonables, deben ser en un número idéntico al censo de hogares seleccionados para el proyecto que contengan personas en situación de discapacidad para su grupo familiar. De este modo, la aplicación de la norma no permitiría en sí misma que se presente una situación como la descrita.

Las consecuencias de las situaciones ejemplificadas se han visto reflejadas en la creciente demanda por medio de acciones legales para la solución al déficit de viviendas de interés social adecuadas, como resultado de restricciones habitacionales que impiden la accesibilidad física y el disfrute pleno del derecho a la vivienda digna por parte de las PCD.

En sentencias tales como la T-270 de 2014, T-024 de 2015, T-239 de 2016 y T-420 de 2016, entre otras, se ha establecido que "*la entidad gubernamental ejecutora de la política pública de vivienda, no culmina su labor con la entrega física y jurídica del inmueble asignado, sino que tiene el compromiso de velar porque la solución habitacional satisfaga unos estándares suficientes de accesibilidad física que hagan realidad la materialización del derecho a la vivienda digna*"[34], amparando así los derechos fundamentales a la igualdad y la protección especial de personas en situación de discapacidad, exhortando a las entidades correspondientes a realizar los ajustes razonables en materia arquitectónica para remover "*las barreras y obstáculos que puedan afectar la accesibilidad física a los inmuebles que han sido asignados a población en situación de discapacidad*"[35].

De tal forma que la necesidad de implementar alternativas y soluciones para las dificultades de accesibilidad, en viviendas de interés social inadecuadas para las PCD, generan una barrera extra en la materialización de sus derechos, al requerir de una acción legal para el disfrute efectivo de estos. Lo anterior configura un trato diferenciado entre quienes acceden inicialmente y sin obstáculo alguno al beneficio y quienes deben intermediar legalmente por el mismo, conformando un aspecto de regresividad en materia de acceso y efectividad del marco legal que en principio protege los intereses de estos individuos, siendo incoherente con los preceptos constitucionales y el bloque de constitucionalidad.

Asimismo, implica la destinación extra de recursos públicos por parte de entidades gubernamentales ejecutoras de proyectos de VIS, al tener que realizar los ajustes necesarios para eliminar los obstáculos que debieron ser previstos con anterioridad. Por tanto, los parámetros de la Ley cuestionada derivan en la ineficiencia de la responsabilidad fiscal, cuestión que puede ser eventualmente subsanada mediante la evaluación efectiva de los aspectos sociodemográficos y las necesidades de las PCD o el establecimiento de una norma legal que contempla que toda persona que es potencial beneficiaria de un proyecto de vivienda de interés social tiene, por esta

[34] Sentencia T-420 de 2016.
[35] Ibid.

sola situación, el derecho a que la unidad habitacional que le va a ser asignada esté completamente con los ajustes razonables que requiere su diversidad funcional.

4. Juicio Integrado de Igualdad a la disposición demandada

La Corte Constitucional ha determinado el juicio integrado de igualdad como instrumento para determinar si una medida vulnera el derecho a la igualdad, permitiendo establecer si una medida es proporcional, legítima, necesaria y razonable. De acuerdo con la sentencia C-093 del 2001, sus raíces se encuentran en las dos tendencias relevantes para el análisis de casos relacionados con el derecho a la igualdad, el test o juicio de proporcionalidad de la tradición europea y los niveles de intensidad de la corriente estadunidense, las cuales, adoptadas bajo la jurisprudencia de la Corte, han determinado la necesidad de adoptar un juicio integrado de igualdad, en donde se proceda de acuerdo con el caso a un escrutinio flexible o estricto.

De tal forma que, de acuerdo con la naturaleza del caso, el estudio de la adecuación será diferencial, donde

> *"en los casos de escrutinio flexible, basta que la medida no sea manifiesta y groseramente innecesaria, mientras que en los juicios estrictos, la diferencia de trato debe ser necesaria e indispensable y, ante la presencia de restricciones menos gravosas, la limitación quedaría sin respaldo constitucional."*[36]

La determinación del grado de juicio está atada a la discrecionalidad legislativa que impone restricciones al control constitucional. Por tanto, entre mayor grado de libertad de configuración obtenga el legislador, la intervención debe ser menor, a diferencia de aquellos casos en donde la Constitución ejerza menor campo de discreción, donde el juez constitucional podrá tener mayor injerencia.

De esta forma, en sentencia C-093 de 2001, reiterando los lineamientos jurisprudenciales[37], la Corte Constitucional ha definido distintos casos en donde el escrutinio judicial debe ser más riguroso, tales como: 1) cuando la ley limite el goce de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas, 2) cuando se incluyan categorías prohibidas de diferenciación, 3) cuando verse sobre estipulaciones específicas de igualdad, y, 4) cuando la regulación afecta a

---

[36] Sentencia C-093 de 2001. M.P.
[37] Tales como la sentencia T-230 de 1994, C-445 de 1995, C-445 de 1995, C-309 de 1997, C-183 de 1998, C-481 de 1998 y C-112 de 2000, referenciadas en la sentencia C-093 de 2001.

poblaciones de especial protección estatal.

Empero, teniendo en cuenta que la norma fue concebida en 2006 como una medida de acción afirmativa, la jurisprudencia constitucional ha determinado aplicar, para una situación jurídica determinada un juicio intermedio de proporcionalidad. Este ha sido empleado por la Corte para analizar la razonabilidad de una medida legislativa, en especial: "*1) cuando la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental* (***En este punto debe entenderse que se hace referencia a una faceta negativa o prestacional mínima y exigible de forma inmediata en virtud de la Constitución o el DIDH...)***". Desde esta óptica, aterrizándolo al caso en concreto, una acción afirmativa[38] como la norma acusada deberá estudiarse bajo el test intermedio, dado que si bien estamos hablando de personas con discapacidad, la naturaleza de ser una medida afirmativa establece el criterio determinante para elegir este nivel, buscando garantizar la igualdad material. Ahora bien, según la sentencia C-104 de 2016, "*Este test examina que el fin sea legítimo e importante, porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, en aquellos casos en que la medida podría resultar "potencialmente discriminatoria"*

Así pues, no sería procedente realizar un test leve o estricto de igualdad bajo los siguientes supuestos.

Según la sentencia C-517 de 2017, el test leve de igualdad se aplica:

> *"(...) a eventos en los que la medida estudiada desarrolla una competencia específica definida en cabeza de un órgano constitucional; la medida estudiada aborda cuestiones económicas, tributarias o de política internacional; o del análisis de dicha medida no se advierte, prima facie, que la diferenciación que ella establece afecte de forma grave el goce de un derecho fundamental. El juicio leve de igualdad, que presupone siempre un examen independiente de la licitud de la medida".*

---

[38] La *acción afirmativa* es un concepto acuñado por el sistema jurídico de los Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo pasado con el propósito de promover medidas encaminadas a superar la discriminación y los prejuicios que, más de cien años después de la abolición de la esclavitud, existían aún en contra de la población negra, y comprende medidas de carácter legislativo, ejecutivo, e incluso decisiones judiciales. Poco tiempo después este concepto fue acogido en Europa, en donde tuvo gran desarrollo, especialmente frente a la situación de las mujeres, y su entonces incipiente incursión en varios espacios hasta poco antes reservados a los hombres, entre ellos el ámbito profesional y laboral y el de la participación política. (...) En Colombia, si bien existen normas anteriores a 1991 que podrían ser entendidas como acciones afirmativas, este concepto gana espacial notoriedad sobre todo a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política. Sentencia C-293 de 2010.

Asimismo, la sentencia de la corte estableció que el test estricto se aplica:

> *"(...) en principio, cuando la diferenciación que se estudia utiliza una categoría sospechosa (como aquellas mencionadas en el artículo 13 de la Constitución a modo de prohibiciones); cuando implica la afectación de los derechos de personas en condición de debilidad manifiesta, o pertenecientes a grupos marginados o discriminados; interfiere con la representación o participación de sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones; genera la afectación de los derechos de minorías insulares y discretas; establece un privilegio; o afecta de manera grave, prima facie, el goce de un derecho constitucional fundamental".*

Ninguna de estas dos situaciones jurídicas se asemeja a la estudiada en el presente análisis realizado en acción pública de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta que estudiamos una norma que contiene una medida afirmativa que busca beneficiar a las personas con discapacidad. las cuales conforman un grupo poblacional que tradicionalmente ha sido vulnerable. Así las cosas, justificamos el grado de intensidad del test integrado de igualdad en un nivel intermedio.

a. Nivel o grado de intensidad de posible afectación del derecho a la igualdad

De esta forma, como ya se identificó que el control frente a la medida acusada será intermedio y se reitera la posición de la Corte Constitucional al respecto: "*el juicio intermedio se aplica a escenarios en los que la autoridad ha adoptado medidas de diferenciación positiva (acciones afirmativas). En este análisis el examen consiste en determinar que el sacrificio de parte de la población resulte proporcional al beneficio esperado por la medida frente al grupo que se pretende promover*". Este test examina que el fin sea legítimo e importante, "*porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver*"[39]. y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.

b. Determinar la legitimidad de la medida y afectación de otros derechos y principios

El segundo paso se adelanta haciendo uso del juicio de proporcionalidad, el cual permite determinar si la medida cuestionada tiene un propósito constitucionalmente legítimo y no implica la afectación grave de otros derechos y principios. Para llegar

---

[39] Ibidem

a este punto se debe tener en cuenta (i) la finalidad de la medida, (ii) la idoneidad para obtener el fin propuesto, (iii) la necesidad de la medida y (iv) la proporcionalidad en sentido estricto de la medida.

i) La finalidad de la medida

En primer lugar, **la finalidad** de la norma se refiere en este caso a la respuesta que a través de ella el legislador da al vacío de garantías en materia de vivienda para PCD. Por ende, la norma es un correlato del deber constitucional consagrado en el artículo 47 de promover la inclusión de PCD. Igualmente, la adecuación a los fines constitucionales relevantes se evidencia en que hay un interés por la protección del derecho a la vivienda contemplado en el artículo 51 de la Carta Política en los siguientes términos:

> *Todos los colombianos tienen derecho a la 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 esta manera, de la Constitución se desprende la obligación al Estado colombiano de promover programas de viviendas de interés social, para garantizar así el derecho constitucional que tienen los ciudadanos a una vivienda en condiciones dignas. Bajo esa misma línea, el artículo 11, numeral 1°, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra la obligación para los Estados partes de garantizar el derecho a una vivienda digna. De conformidad con lo anterior, no cabe duda que el derecho a la vivienda, fue asumido por el legislador en sus dos facetas. Esto es, como derecho prestacional que goza de autonomía en virtud de su estrecha relación con la dignidad humana y por tanto, requiere de un desarrollo legal, apropiación presupuestal e implementación de políticas públicas para su materialización, y como un derecho fundamental cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, como lo es el caso de la población desplazada, con discapacidad y/o adulto mayor. Por tanto, una disposición de la cual es posible desprender una política pública en vivienda a favor de la PCD, es adecuada en tanto persigue fines constitucionales importantes e imperiosos.

ii) La idoneidad para obtener el fin propuesto

Esta consiste en establecer la utilidad de la medida a partir de la relación medio-fin, toda vez que puede presentarse que, aunque una medida persiga un fin

constitucionalmente legítimo, la medida sea ineficaz para alcanzar los objetivos trazados.[40]

En este aspecto, la medida no es idónea para alcanzar el fin pretendido, porque al establecer un porcentaje que no responde a una valoración objetiva del censo poblacional, como se ha comprobado al revisar los debates que dieron origen a la disposición acusada, se genera un desfase entre la oferta institucional y la demanda efectiva. El efecto de lo anterior radica en que se contempla la posibilidad jurídica de excluir del derecho a vivienda digna a un número de PCD que han sido efectivamente asignatarias de subsidios para proyectos VIS si estas PCD llegan a superar el 1% del total de asignatarios potenciales de estos subsidios.

En este orden de ideas, la medida traslada las cargas negativas de un mal proceso de valoración de las circunstancias demográficas para el establecimiento de subsidios de vivienda a la población en situación de discapacidad, cuando estos son los individuos a quienes la norma se propone proteger. La norma tampoco contempla el obligar a que **todas** las viviendas estén con un diseño universal acorde a los ajustes razonables que requeriría cualquier persona con discapacidad o con cualquier disminución de su movilidad física en razón al paso natural del tiempo, tal y como lo contemplan las disposiciones Constitucionales y legales que se han reseñado a lo largo de los demás cargos.

Consecuentemente, se desconoce el derecho a la vivienda digna cuando *las entidades pertenecientes al Estado en un proyecto específico de aplicación de subsidios, trasladan las consecuencias negativas de las dificultades técnicas, administrativas o financieras del proceso al beneficiario del auxilio económico*[41]. Frente a esta regla, la Corte ha indicado que las entidades encargadas de asignar los subsidios a los beneficiarios, como lo son los Fondos de Vivienda y los entes territoriales -a estos últimos se dirige la norma-, deben demostrar que en sus estudios verificaron las condiciones de vulnerabilidad en las que se podía encontrar la persona que va a ser beneficiaria del subsidio, y por ende, en caso de que se trate de una persona con discapacidad, el Estado debe ofrecer un proyecto habitacional adecuado sin importar que integre o no el 1% del total de potenciales beneficiarios, como se contempla condicionalmente en la norma.

---

[40] Sentencia T-659 de 2010, Cit. en Sentencia C-161 de 2016

[41] En la sentencia T-024 de 2015, que compromete al fondo de vivienda CAMPROVIMPO, la Corte ordena al fondo que reubique al accionante, en un proyecto habitacional que cumpla con una estructura adecuada para su movilidad reducida. Toda vez que el fondo no logró probar que dicho proyecto que le fue ofrecido al accionante contaba con viviendas adecuadas para personas con algún tipo de discapacidad. Por lo anterior, la Corte insta renovar el subsidio para que sea nuevamente asignado al accionante una vez este haya devuelto el derecho de dominio al Fondo.

Además, es menester tener en cuenta que al momento de realizarse el censo realizado por el DANE en el año 2005, el legislador obvió tener en cuenta el porcentaje nacional de personas con discapacidad. Es claro que, como hemos establecido a lo largo de la acción pública de inconstitucionalidad, se produce un desconocimiento por parte del legislador al censo, por cuanto este no fue tenido en cuenta en ninguno de los debates que dieron origen a la disposición acusada. El *quid* de la situación radica en, por lo menos, haberlo tenido en cuenta al momento de establecer aquel porcentaje para poder justificar por qué considera que este número de viviendas obligadas a tener ajustes razonables, se compadece con las características y la cantidad de personas a las que va destinada la política pública y su acción afirmativa.

Así mismo, es pertinente traer a colación que, como fue mencionado a lo largo de nuestra argumentación, conforme a la norma acusada, el 1% destinado para PCD además de no tener fundamentos fácticos, no es idóneo para proteger a esta población, a lo que nuevamente reiteramos que la norma acusada no contempla el diseño universal y/o ajustes razonables para la totalidad del censo de la población en situación de discapacidad que sea efectivamente beneficiaria de VIS, así como las barreras arquitectónicas en su interior.

iii) La necesidad de la medida

La necesidad de la medida valora la existencia de otras posibilidades para alcanzar el fin propuesto, que impliquen un menor sacrificio para su obtención y que, en esencia, restrinjan en un menor grado el derecho o principio sin acudir a un trato diferencial, permitiendo minimizar el perjucio de quienes no resultan beneficiados con la decisión; sin embargo, estas posibilidades deben ser igualmente idóneas[42].

Teniendo en cuenta lo anterior, y en concordancia con las disposiciones administrativas para la asignación de subsidios, existiría otra medida más protectora de los fines constitucionales: la asignación de viviendas con ajustes razonables y diseños universales para la totalidad de población destinataria del proyecto o que, al menos, que se identifique en el censo previo personas con discapacidad a la ejecución del proyecto VIS. De esta manera se protegerían eficientemente los fines constitucionales relativos a la medida.

---

[42] Sentencia T-659 de 2010, Cit. en Sentencia C-161 de 2016

Adicionalmente, la acción afirmativa se armonizaría con el carácter progresivo de los derechos sociales, al permitirle a los entes territoriales y entidades del sistema nacional de vivienda, la oportunidad para realizar las apropiaciones presupuestales pertinentes y establecer metas de satisfacción del derecho a la vivienda en el corto, mediano y largo plazo. Esto además sería coherente con la interpretación teleológica de la Ley 1114 y su antecesora, la Ley 546, pues era la intención del legislador generar unos estándares presupuestales mínimos cuya inversión progresiva y sostenida en el tiempo incidiera en la disminución del déficit habitacional, lo cual es evidente cuando en el inciso 1 del artículo demandado establece que "*La partida presupuestal de que trata este artículo no podrá ser objeto en ningún caso de recorte presupuestal*".

No obstante, la medida tal y como está concebida, limita la materialización de los fines constitucionales importantes e imperiosos a la dignidad humana, la igualdad, y a derechos sociales como el acceso a vivienda adecuada y/ digna para una persona con discapacidad. Por lo tanto, es necesario integrar a la medida la interpretación más acorde a estos fines y considerando el corpus de derechos humanos entre el que se tiene la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que como se mencionó condiciona la producción legislativa al ser parte de las fuentes del ordenamiento jurídico.

Respecto a medidas que son más conducentes para la protección del derecho a vivienda de PCD, existen países con un sistema de *Civil Law*, como el colombiano, que proveen algunos ejemplos: en Francia a través de la Ley 2007-290, denominada la ley DALO[43], se reconoce la prioridad de las solicitudes de vivienda a aquellas personas que carezcan de la misma, de alojamiento temporal, o que estén amenazadas por la posibilidad de expulsión, entre otros.[44] Dentro de las situaciones priorizadas se encuentra "estar a cargo de al menos un menor o persona con discapacidad o presentar su propia discapacidad"[45]. Además, en su artículo 1 la ley establece que todos los habitantes en Francia, sean o no franceses, tienen derecho a gozar de una vivienda decente. En el desarrollo de esta ley se destaca un concepto del Ministerio de Vivienda Francés sobre vivienda decente, según el cual esta debe cumplir con tres premisas fundamentales: no debe haber riesgo para la seguridad física, tampoco para la salud y debe estar provista con lo necesario para vivir

[43] Asamblea Nacional y Senado de Francia. Ley 2007-290.
[44] ESPINOLA, Gilda. El Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada en el Ordenamiento Jurídico Español.
[45] Ibíd.

normalmente,[46] lo cual incluye los ajustes razonables.

En el caso de Chile, la Ley 20.422 de 2010, que versa sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, obliga al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) a reglamentar las construcciones para que cumplan con los estándares internacionales de accesibilidad. Además, en su artículo 29 establece que el MINVU deberá contemplar subsidios especiales para adquirir y habilitar viviendas para personas en situación de discapacidad.[47] Y de la ley la ley 19.284 de 1994, en la que se regulaba la plena integración social de las personas con discapacidad, se encuentra el convenio firmado entre el Ministerio de Desarrollo Social y el MINVU el 27 de enero de 2017, que tiene como fin generar acceso preferencial a programas habitacionales y urbanos para las personas que se encuentren en situación de discapacidad.[48] La implementación de esta política con enfoque diferencial desde el proceso de selección arroja como balance en el último Gobierno en Chile, la construcción de 3.700 viviendas adaptadas para personas en situación de discapacidad y 1.700 viviendas reformadas con ajustes razonables.[49]

Así las cosas, concretamos que el contemplar un porcentaje estático de viviendas obligadas a contener ajustes razonables para población con discapacidad es una medida innecesaria para cumplir el fin propuesto, por cuanto existe la posibilidad jurídica y la obligación constitucional de contemplar en la norma que, por lo menos, en una proporción igual al censo poblacional identificado previamente de personas con discapacidad como potenciales beneficiaros de proyectos, es que se deben construir las unidades habitacionales que tienen que contener ajustes razonables que atiendan a la diversidad funcional específica. Además de contemplar en el plano de lo general, que todas las viviendas construidas estén obligadas a no contener barreras arquitectónicas en su interior, teniendo en cuenta que deben ser construidas de acuerdo a los criterios de diseño universal instituidos de manera general en el artículo 2 de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Estas medidas generarían una protección real de la población con discapacidad que, por su misma vulnerabilidad, es susceptible de ser beneficiario de proyectos de vivienda de interés social.

iv) La proporcionalidad en sentido estricto de la medida

---

[46] Ibíd.
[47] Congreso Nacional de Chile. Ley Numero: 20.422. En línea: http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20422
[48] Servicio Nacional de Discapacidad. Comunicado de prensa: En línea: http://www.senadis.gob.cl/sala_prensa/d/noticias/6368
[49] Ibíd.

La proporcionalidad en sentido estricto de la medida está directamente relacionada con la efectividad del fin que se intenta perseguir con esta, en un grado mayor a la afectación del principio de igualdad. Implica, por tanto, que el beneficio obtenido sea considerablemente mayor al sacrificio de otro bien o principio, en este caso mediante un trato diferencial, es decir que con esta limitación se garantice el más alto, el mejor y el más seguro disfrute del derecho que se busca proteger.[50]

La tensión planteada en la presente demanda de inconstitucionalidad, en la proporcionalidad en sentido estricto dentro del presente cargo, se da entre (i) el principio de libertad de configuración del legislado al establecer una acción afirmativa en el establecimiento de la política pública de vivienda de interés social: fijar discrecionalmente, amparado en sus competencias, el porcentaje del 1% de viviendas obligadas a no tener barreras arquitectónicas e incluir ajustes razonables en su interior, sin, al menos, tener en cuenta la demanda real y efectiva de las personas en situación de discapacidad que son potencialmente beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés social ni el deber del Estado de proveer todas las unidades habitaciones de la oferta sin barreras arquitectónicas y con diseño universal; y, (ii) los principios de igualdad, dignidad humana y el derecho a la vivienda digna y adecuada de las personas respecto de las cuales se contempla la posibilidad jurídica real de no tener viviendas que estén obligadas a venir con ajustes razonables y diseño universal, en los términos de los Tratados Internacionales y la jurisprudencia constitucional, donde se contempla (como ya se ha explicado a lo largo de esta intervención) que el Estado debe eliminar sistemáticamente las barreras arquitectónicas físicas en las estructuras construidas.

La disposición acusada y su incorporación y sostenimiento en el ordenamiento jurídico implica una mayor cuantificación de afectación a derechos tales como la vivienda, la dignidad humana y la igualdad, que el garantizar la libertad legislativa en materia de configuración de políticas públicas afirmativas. De esta forma, la inexequibilidad de la norma acusada estaría alineada con los preceptos que persigue el Estado Social de Derecho o su exequibilidad condicional, regularía que el número de viviendas sea igual al porcentaje de personas potencialmente beneficiarias de las VIS, en concordancia con los principios recalcados reiteradamente.

Ahora bien, a pesar que, el presente test intermedio no exige la evaluación de la proporcionalidad de la medida, dado que se trata de un grupo constitucionalmente

[50] Sentencia T-659 de 2010, Cit. en Sentencia C-161 de 2016

protegido como las PCD, es posible reforzar el argumento sostenido a lo largo de esta demanda, afirmando en este caso que la medida no es proporcional, pues contempla la posibilidad jurídica real de excluir a personas con discapacidad del derecho de acceder al beneficio obtener una vivienda que, obligatoriamente, tendría que tener los ajustes razonables necesarios y unas condiciones dignas de acuerdo a sus condiciones de vida, lo cual, en este caso, no es otra cosa que contemplar en forma vinculante para todo el censo de la población beneficiaria del subsidio o, al menos, para el total del censo de personas con discapacidad, sitios habitables de acuerdo a sus necesidades y las de su grupo familiar de apoyo.

Las condiciones de habitabilidad que debe tener en forma obligatoria toda vivienda provista en Colombia, de acuerdo con la Corte Constitucional, quien adopta las observaciones del Comité DESC[51], se refieren a elementos tales como ***(i) la seguridad jurídica de la tenencia; (ii) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (iii) los gastos soportables; (iv) las condiciones de habitabilidad; (v) requisito de asequibilidad; (vi) exigencias respecto del lugar; y (vii) adecuación cultural*** (negrilla fuera de texto).[52]

Al ampliar estas condiciones, el Alto Tribunal ha expuesto que estas exigencias deben apuntar a garantizar unas condiciones dignas de habitabilidad y para esto ha dispuesto que:

> *(...)la exigencia de habitabilidad conlleva que la "**vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud"; (iii) de la condición de disponibilidad de servicios e infraestructura se desprende la "facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes"; (iv) los requerimientos respecto del lugar de la vivienda exigen que la ubicación "permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes.". (v) la adecuación cultural del entorno a sus habitantes es una exigencia importante e indispensable; (...) (negrilla fuera de texto)*[53]

---

[51] La Corte se refiere puntualmente a la Observación General (O.G) No. 4 del Comité DESC, en la que se define ampliamente el alcance del derecho fundamental a una vivienda adecuada del artículo 11 del PIDESC, a partir de los criterios de accesibilidad, habitabilidad, asequibilidad, seguridad en la tenencia, y adecuación cultural; postura que se mantiene en la O.G. 5, referente a los derechos sociales de personas con discapacidad.

[52] Corte Constitucional. Sentencia T-740 de 2012. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

[53] Ibídem.

En la sentencia T-024 de 2015, la Corte recalcó la obligatoriedad del cumplimiento de los requisitos de accesibilidad en las viviendas públicas asignadas a personas en situación de discapacidad. De esta manera, en palabras del Tribunal: *"no bastaba con poner un techo sobre su humanidad, sino que, la satisfacción plena del derecho implica, a su vez, un acceso real en el sentido de permitir su goce efectivo y adecuado, lo cual, en el presente caso, dados los obstáculos y barreras que presenta el bien otorgado, no ocurre".*

Cuando se contempla la posibilidad jurídica real de asignar una vivienda que no está obligada a tener un diseño universal y ajustes razonables, limitando esto a un porcentaje restringido, lo que se está sacrificando es el bien superior de la dignidad humana de aquellos que no alcanzan a ser cobijados por ese 1%, a pesar de que son adjudicatarios legítimos de un subsidio VIS. Esto genera un trato diferencial injustificado que, en la práctica, comporta una serie de carencias habitacionales que impiden el goce efectivo de los derechos fundamentales y sociales que están vinculados con la vivienda. Por ejemplo, la libre locomoción, la autonomía, o la salud como un estado integral de bienestar psíquico y físico. Precisamente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha delineado este vínculo al determinar que:

> *El derecho a la vivienda se encuentra íntimamente ligado con el derecho a la dignidad humana (...) Por su parte, el principio de solidaridad se hace efectivo en la medida en que el Estado cumpla satisfactoriamente con su parte, de amparar los derechos fundamentales a la vivienda y a la dignidad humana del actor, teniendo en cuenta las condiciones de vida que alberga el sujeto de especial protección constitucional de quien el mismo Estado ha propendido su cuidado, amparo y protección.*

De ahí que sea necesaria,

> *(...) la construcción de viviendas de interés social con adecuaciones para ser habitadas por personas en condiciones de discapacidad y en general por los sujetos de especial protección constitucional, víctimas de desplazamiento forzado, madres cabezas de familia y personas de la tercera edad.*[54]

La falta de proporcionalidad también atenta contra la inalienabilidad de los derechos consagrada en el art. 5 de la Constitución, la cual se ha interpretado sistemáticamente con el principio, valor y derecho a la dignidad humana. En

[54] Corte Constitucional. Sentencia T – 881/2002

sentencia C-479 del año 1992[55], la Corte se refiere al Estado Social de Derecho, y al deber de las instituciones políticas y jurídicas de fundarse en sus objetivos, por ende, ningún proyecto de desarrollo económico ni esquema alguno de organización social pueden constituirse lícitamente si se olvida al ser humano como destino final de su establecimiento. Posteriormente, la Corte recalcó el principio según el cual el Estado colombiano está fundado en la dignidad humana, en la prevalencia de los derechos de la persona y se encuentra al servicio de la comunidad; por lo que, "*El sujeto, razón y fin de la Constitución de 1991 es la persona humana*"[56]. Ahora bien, la Constitución Política no sólo reconoce la dignidad humana y la primacía de los derechos inalienables de la persona (CP arts. 1° y 5°), sino que consagra una extensa carta de derechos constitucionales, que si bien no son absolutos, son en principio inviolables. En el año 2003, la Corte Constitucional a través de sentencia No. C-154 del año 2003[57] resaltó nuevamente el lugar prevalente de la dignidad humana en el ordenamiento constitucional. Sería pues absurdo pensar que el Constituyente consagró esos derechos fundamentales con la intención de que no tuvieran ninguna eficacia jurídica propia.

En este orden de ideas, la medida tampoco resulta proporcional pues ampara el derecho social a la vivienda de un número limitado de personas con discapacidad, al tiempo que excluye a otro segmento importante de población en la misma condición y con los mismos derechos al haber sido censada, seleccionada y asignataria de un subsidio de vivienda tipo VIS. **La medida no sería constitucionalmente reprochable y desproporcional teniendo en cuenta la libertad de configuración legislativa y el derecho a la vivienda adecuada** si, disyuntivamente, (i) estableciera que todas las viviendas en los proyectos están obligadas a tener un diseño universal y ajustes razonables para que una persona con discapacidad pueda habitar en ella o visitarla; (ii) o si, al menos, estableciera un criterio que permitiera el incremento constante y creciente de la cantidad de viviendas obligada a tener adecuaciones funcionales, que fuera consistente con la demanda real y efectiva del censo de personas con discapacidad en cada proyecto.

VII. DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD FRENTE AL PRECEPTO ACUSADO

La Corte Constitucional ha aclarado los criterios necesarios para cuestionar la

---

[55] Corte Constitucional, Sentencia No. C-479 del año 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.
[56] Sentencia T-002 de 1992, fundamento 2.1. En el mismo sentido ver, entre muchas otras, las sentencias C-058 de 1994, Fundamento 3.2., y T-125 de 1994. Fundamento 2.
[57] Corte Constitucional, Sentencia No. C-154 del año 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

constitucionalidad de un precepto legal, teniendo en cuenta que es necesario que el accionante determine cuáles son los cargos en torno a los cuales la autoridad judicial va a estudiar la validez de la disposición acusada, siempre observando la Constitución Política, por cuanto la cosa juzgada en cuanto al pronunciamiento respecto de la regla en cuestionamiento va a ser relativa y, por tanto, va a operar es respecto de estos cargos, además del hecho de que la competencia de la Corte Constitucional debe cobrar sentido es en razón al cuestionamiento ciudadano y no de la apreciación jurídica o de la edificación argumentativa de la censura propios del juez, que es el tercero que va a evaluar la disposición respecto de los reparos que le son presentados. Al respecto manifestó la Corporación en sentencia C-042 del 2017, en reiteración de jurisprudencia, lo siguiente:

> *La Corte Constitucional ha evidenciado la necesidad de que las razones expuestas para sustentar la censura, sean al menos, "**claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes**". [58] En cuanto a la claridad, la Corporación indica que es indispensable "para establecer la conducencia del concepto de la violación", ya que, aunque se trate de una acción popular, es necesario seguir un hilo conductor que permita comprenderla.[59] La certeza, por su parte exige que "la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente" cuyo contenido sea verificable y no sobre deducciones, supuestos o proposiciones hechos por el demandante mas no por el legislador. [60] La especificidad se predica de aquellas razones que "definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política", [61] formulando por*

---

[58] Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[59] Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de claridad: Sentencia C-831 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), Auto 103 de 2005 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), Sentencia C-537 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto; AV Jaime Araújo Rentería), Sentencia C-802 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández), Sentencia C-382 de 2012 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-304 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-358 de 2013 (CP Augusto Trujillo Muñoz), Sentencia C-227 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), Sentencia C-229 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[60] Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de certeza: Sentencia C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-831 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), Sentencia C-207 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-569 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes), Sentencia C-913 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), Sentencia C-158 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), Sentencia C-802 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández), Sentencia C-246 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), Sentencia C-331 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), Sentencia C-619 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado) y C-089 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; AV Alberto Rojas Ríos).

[61] Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia sobre la Ley 617 de 2000, analiza la jurisprudencia hasta la fecha sobre requisitos sustantivos de la demanda y concluye que en su caso no hay lugar a adentrarse en el asunto de fondo. La sentencia, que organiza las exigencias para la aptitud de la demanda, fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de especificidad: Sentencia C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-831 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), Sentencia C-572 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes; AV Rodrigo Uprimny Yepes y Jaime Araújo Rentería), Sentencia C-309 de 2009 (MP Gabriel Eduardo

lo menos un "cargo constitucional concreto contra la norma demandada"[62] *para que sea posible determinar si se presenta una confrontación real, objetiva y verificable, dejando de lado argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales".* [63] *La pertinencia, como atributo esencial de las razones expuestas al demandar una norma por inconstitucional, indica que "el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional", esto es, basado en la evaluación del contenido de una norma superior frente al de la disposición demandada, apartándose de sustentos "puramente legales y doctrinarios*[64]*", o simples puntos de vista del actor buscando un análisis conveniente y parcial de sus efectos.*[65] *Finalmente, la suficiencia se refiere, por una parte, a "la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche",* [66] *y por otra, a la exposición de argumentos que logren despertar "una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada"*[67] *que haga necesario un pronunciamiento de la Corte.*

Sin embargo, los criterios expuestos esto no obstan para que el juez niegue los derechos políticos del ciudadano que cuestiona la constitucionalidad de una norma y deje de permitirse, omitiendo el principio *pro actione* de interpretar el contradictorio del ciudadano en su mejor luz, con la finalidad de la Corte Constitucional cumpla

---

Mendoza Martelo), Sentencia C-304 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-091 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-694 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos; SPV María Victoria Calle Correa).

[62] Corte Constitucional, sentencia C-568 de 1995 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En esta decisión, sobre la exequibilidad de la ley orgánica que estructura la Contraloría, la Corte toma una decisión inhibitoria por ausencia dado que el demandante no estructuró los cargos de la violación.

[63] Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de especificidad: Sentencia C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-831 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), Sentencia C-572 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes; AV Rodrigo Uprimny Yepes y Jaime Araújo Rentería), Sentencia C-309 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-304 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-091 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-694 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos; SPV María Victoria Calle Correa).

[64] Corte Constitucional, sentencia C-504 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz). La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: "Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución".

[65] Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de pertinencia: Sentencia C-048 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra), Sentencia C-181 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-309 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-304 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y Sentencia C-694 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos; SPV María Victoria Calle Correa).

[66] Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[67] Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

realmente con su función de salvaguardar la integridad del pacto jurídico-político fundamental de 1991. En el fallo C-978 de 2010[68], la Corte Constitucional reiteró pronunciamientos anteriores e indicó lo siguiente:

> *...No obstante, también ha resaltado,* ***con base en el principio de pro actione que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria****, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte.* ***Este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogad[o]****; en tal medida, 'el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo...*(**Negrita fuera de texto**)

Teniendo en cuenta las normas establecidas en la jurisprudencia de esta Corporación, pasamos a analizarlas en el marco de la presente acción pública de inconstitucionalidad, dado que argumentamos que esta cumple con lo estipulado como para ser considerada procedente para su estudio.

Los argumentos son claros por cuanto existe un hilo conductor que permite que esta sea comprendida a la hora de establecer el concepto de violación: la demanda de inconstitucionalidad se basa en una omisión legislativa relativa que procedemos a explicar de manera conducente al confrontar su definición y elementos específicos para su configuración, con el texto mismo de la disposición acusada y la escasa valoración de las circunstancias fácticas que se hizo evidente en la revisión de la ausencia de deliberación en el Congreso acerca de la justificación de establecer el porcentaje del 1%, también se procedió a explicar el concepto de discriminación indirecta, la cual se desprende de la lectura y las implicaciones del texto demandado.

Posteriormente, se realiza un cuestionamiento desde el punto de vista del principio de gradualidad, entendida como el elemento fáctico del principio de progresividad y se diferencia concretamente este cuestionamiento del que motivó la sentencia C-536 de 2012, y se llega a la conclusión de que la disposición demandada, sin hacer una

---

[68] Corte Constitucional, sentencia C-978 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV Humberto Antonio Sierra Porto).

evaluación subjetiva de la pertinencia de la política pública, ni siquiera establece criterios objetivos para determinar si la totalidad de las personas con discapacidad destinatarias de subsidios de vivienda de interés social van a tener derecho, en razón a su vulnerabilidad, a acceder a viviendas con ajustes razonables adaptados a su diversidad funcional.

En tercer orden se cuestiona la generación de un trato desigual entre iguales por la circunstancia de que la norma no contempla ninguna medición en torno a establecer la seguridad de que en un proyecto de vivienda de interés social, las personas con discapacidad no van a superar el 1% del total de los potenciales beneficiarios: por eso la norma (i) no contempla diseño universal para todas las viviendas atendiendo a que cualquier persona, en algún momento, en forma objetiva, puede quedar en situación de diversidad funcional o movilidad reducida y la Ley permite el establecimiento de barreras arquitectónicas en su vivienda por no estar contemplada dentro del 1% con ajustes razonables ofertados o (ii) no contempla la posibilidad de que el número de personas con discapacidad supere el 1% del total de las personas que pueden ser beneficiarias del subsidio y no establece una justificación razonable para establecer esto en el texto acusado.

En cuarto lugar, articulando la argumentación explicada de manera específica, se concreta el establecimiento de un test integrado de igualdad con una intensidad intermedia, justificando plenamente la pertinencia del argumento en el caso concreto de la disposición acusada, su grado de intensidad, así como los pasos analíticos, con su respectivo nivel de rigurosidad, que son seguidos para generar la conclusión a la que llegamos. y de este modo concretar la comprensión de cada uno de los conceptos de violación.

La acción pública de inconstitucionalidad presentada cumple con el requisito de certeza por cuanto la demanda sí recae sobre una proposición jurídica que es real y existe, independiente de supuestos, proposiciones o deducciones realizadas por nosotros. El texto de la norma acusada dice lo siguiente:

Las autoridades municipales y distritales exigirán a todos los proyectos de vivienda la obligatoriedad de ***disponer el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas y en los proyectos de menos de cien (100) viviendas de una de ellas para la población minusválida. Las viviendas para minusválidos no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población, de acuerdo con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.****"*

La norma establece que se dispone del 1% de las viviendas construidas (y en los proyectos de menos de 100 viviendas, de únicamente una de ellas), sea destinado a población con discapacidad, y establece que estas viviendas no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y que estarán adaptadas para esta población. De esta interpretación literal surgen dos interrogantes directamente relacionados con los motivos de censura constitucional al texto exacto de la norma expedida por el legislador:

(i) ¿El 99% (o el resto de las viviendas no destinadas a personas con discapacidad en proyectos de menos de 100) pueden tener barreras arquitectónicas en su interior y no estar adaptadas para dicha población? ¿Está esto acorde con la Constitución? Teniendo en cuenta los principios, las disposiciones y la jurisprudencia en torno a la Constitución Política, ¿No debe la norma establecer que ninguna vivienda tendrá barreras arquitectónicas en su interior y que todas tienen que estar adaptadas para población con discapacidad, en atención al orden constitucional, convencional y legal vigente?

(ii) ¿No debería al menos la norma contemplar por qué solamente el 1% de las viviendas construidas tienen que, obligatoriamente, prescindir de tener barreras arquitectónicas en su interior y estar adaptadas para población con discapacidad? ¿En qué datos o valoración objetiva de la población potencialmente beneficiaria de subsidios de vivienda se basa para establecer que solo el 1% está obligado a estar adaptado a personas con discapacidad? Si las personas con discapacidad superan el 1% del total de la población beneficiaria objeto del subsidio en un proyecto de vivienda (el legislador no justifica la afirmación implícita en el texto de que nunca vayan a superar este 1%), ¿Es constitucionalmente admisible que la interpretación literal de la Ley permita que unas viviendas estén obligadas a la inexistencia de barreras arquitectónicas y a la adaptabilidad a personas con discapacidad, y otras no estén obligadas?

La presente demanda de inconstitucionalidad reúne el requisito de la especificidad. Las razones que determinan con claridad la manera en que la disposición demandada desconoce la Carta Política, teniendo en cuenta que los argumentos se orientan al establecimiento de una vulneración directa al principio de igualdad por el hecho de :

(i) Generar una discriminación indirecta originada en una omisión legislativa relativa que se explicó de manera amplia, detallada y suficiente entre las páginas 8 y 21 de la presente intervención;

(ii) No responder al principio de progresividad en su faceta de gradualidad, lo cual se desprendió de la ausencia de justificación en la valoración fáctica acerca del censo de población con discapacidad que está implícito en la norma al contemplar que solo el 1% de las viviendas están obligadas a tener ajustes razonables y a abstenerse de tener barreras físicas en su interior, dejando por sentado que el 99% no está obligado a cumplir con estas características;

(iii) El trato desigual entre iguales que se origina de la literalidad del precepto demandado y que está directamente relacionado con la discriminación indirecta explicada en detalle en el primer numeral: no existe ninguna garantía de que en un eventual proyecto de vivienda de interés social nunca el número de personas con discapacidad vaya a superar el 1%, por lo cual la norma con su aplicación literal permite que la oferta se limite al 1% de las viviendas con obligación de tener un diseño acorde a personas con discapacidad, sin tener en cuenta que, si la demanda efectiva supera el 1% de estas unidades habitacionales, unos accederán a viviendas obligadas a abstenerse de tener barreras físicas, mientras que otros accederán a viviendas que no necesariamente vendrán desprovistas de estos obstáculos.

(iv) El test integrado de igualdad tiene específicamente lo que la jurisprudencia constitucional ha determinado en cuanto a los pasos analíticos que debe seguir y la argumentación de la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad establece la forma exacta, mediante estos pasos analíticos, en que el precepto demandado vulnera el principio de igualdad establecido en la Constitución Política y determinado en sus contenido y alcance por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La pertinencia se encuentra de manera esencial en las razones expuestas en la acción pública: los reproches formulados son de naturaleza Constitucional por cuanto la igualdad, como derecho y principio, se establece en el artículo 13 del pacto jurídico – político de 1991, y de él se ha desprendido la jurisprudencia constitucional que permea toda la argumentación extensamente recapitulada; en la medida en que es claro que la tendencia del desarrollo y la vida de la Carta Política

vigente, tal y como se muestra en la presente intervención, se orienta a maximizar el número de estructuras arquitectónicas que tienen un diseño universal que permita la convivencia y la ausencia de barreras físicas para que las personas con discapacidad puedan ver garantizados sus derechos a la dignidad humana, a la libre locomoción, a la igualdad y a la vivienda digna y adecuada, los cuales han sido estudiados y definidos en su contenido por la Corte Constitucional. La presente acción pública de inconstitucionalidad genera interrogantes que son válidos para que la Corporación se pronuncie de fondo y amplíe su interpretación en torno a los principios y derechos constitucionales que se ponen de presente en esta censura.

Es frente a los preceptos anteriores que se contrasta la literalidad y las consecuencias directas que se desprenden del texto de la disposición acusada, lo cual no es ningún punto de vista de ninguno de nosotros como actores, sino que son aspectos objetivos de la normatividad que se ha cuestionado, por cuanto en ninguna parte del texto acusado, ni en los deliberación documentada en el trámite de la norma dentro del Congreso de la República, se establece una justificación razonable como para establecer que solo el 1% de las viviendas de un proyecto de subsidios del Estado, esté obligado a abstenerse de presentar en su interior obstáculos arquitectónicos y, a su vez, mostrar ajustes razonables para personas con discapacidad ¿qué sucede entonces con las demás viviendas ofertadas? ¿Son todas las interpretaciones de la norma acordes con la Constitución? Estos son los interrogantes que son pertinentes para ser abordados por la Corte Constitucional en alguna parte de la evaluación de la norma acusada.

Finalmente, la suficiencia se encuentra plenamente satisfecha en sus dos facetas por la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad. Se indican todos los elementos de juicio, tanto argumentativos como probatorios, que pueden expresarse, atendiendo a la literalidad de la norma demandada, para que la Corte Constitucional la estudie en sede de control abstracto.

Se ha recapitulado de manera amplia la argumentación constitucional que ha tenido el presente cuestionamiento, y los argumentos probatorios que existen se han reconstruido teniendo en cuenta las mismas cifras que el Gobierno Nacional ha expedido públicamente a la ciudadanía. Estos indicios están acompañados de las respectivas observaciones el debate legislativo que dio origen al texto de la disposición acusada, el cual ya fue expuesto en el primer cargo por los accionantes (entre las páginas 8 y 21) y en el cual no se advirtió ninguna motivación razonable en términos demográficos del establecimiento de una oferta del 1% de viviendas

obligadas a tener ajustes razonables y a no presentar barreras arquitectónicas en su interior.

Así las cosas, y atendiendo a la segunda faceta de la suficiencia, debe la Corte Constitucional preguntarse si la norma acusada cumple o no con lo establecido por la Constitución Política y la jurisprudencia que le da forma, efectos y vida a sus disposiciones. Incluso en fallos de acción de tutela, a los que se hace mención en la presente acción, esta Corporación ha ordenado que, en viviendas ofrecidas en proyectos con subsidios, el Estado deba hacer adecuaciones que estén de acuerdo con las normas de accesibilidad para personas con discapacidad, en atención al orden normativo que nos impone la forma de Estado Social de Derecho a partir del pacto de 1991 y todos los desarrollos normativos al respecto, en especial la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad que, por versar sobre derechos humanos, en los términos de la Corte Constitucional, integra el llamado Bloque de Constitucionalidad.

Las dudas constitucionales que se han planteado a lo largo de toda esta intervención, ameritan un pronunciamiento de fondo por parte de este Honorable Tribunal. Por lo anterior, teniendo también en cuenta el principio *pro actione*, argumentamos la procedibilidad de la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad, la cual implica que es un derecho político para el **ciudadano** el solicitar que la Corte Constitucional, de manera preferente, estudie a fondo los cargos que se están formulando hacia una disposición del ordenamiento legal, con el fin de que contraste la correspondencia del precepto acusado con los mandatos superiores de la Constitución Política. Por esto es que debe preferir cualquier interpretación de los cargos expuestos que genere dudas en cuanto a la constitucionalidad de la norma legal que se está censurando para, de este modo, no vulnerar los derechos políticos y a la participación del **ciudadano** colombiano.

De este modo, no puede la Corte Constitucional esquivar su deber de ser la salvaguarda del pacto político y jurídico fundamental de 1991 que da origen a que Colombia sea erigido como un Estado Social de Derecho y, como tal, pregona la supremacía y aplicación directa de este orden constitucional, el cual, en el artículo 241, confía en este Tribunal la labor de estudiar de fondo los cuestionamientos que hacen los ciudadanos para la protección integral de las garantías mínimas que son el motor de la legitimidad de las instituciones del país y la mismísima razón de ser del Estado constitucional y democrático que pretende ser Colombia.

CONCLUSIÓN

En resumen, en la presente demanda se sostiene la necesidad de un nuevo examen de constitucionalidad basado en la **constatación fáctica y normativa** de una serie de características que no fueron tenidos en cuenta en la formulación de la norma, que permiten afirmar que las expresiones cuya inconstitucionalidad se pretende, son contrarias al principio de igualdad. Adicional a lo anterior, no puede perderse de vista que en el año 2009 se suscribe y ratifica legalmente la Convención de los derechos de las personas con discapacidad, lo cual genera un cambio normativo a nivel de bloque de constitucionalidad que hace necesaria la evaluación de la disposición demandada a la luz de los preceptos y criterios establecidos en esta convención y en el resto del ordenamiento jurídico constitucional, teniendo en cuenta que la jurisprudencia constitucional, en la línea jurisprudencial de ajustes razonables también ha establecido condiciones cada vez mayores de accesibilidad a entornos físicos y eliminación de barreras arquitectónicas cada vez a una escala más amplia a personas con discapacidad.

También se afirma que las expresiones demandadas desconocen el principio de progresividad en su elemento de gradualidad, pues excluye, no al universo de PCD residentes en Colombia del acceso a vivienda digna y con ajustes razonables, sino a aquellas que por su condición de vulnerabilidad socioeconómica fueron efectivamente adjudicatarias de los proyectos de VIS que promueve la Ley 1114. Esto último se reafirma con el resultado de la aplicación del test integrado de igualdad con una intensidad intermedia, en el que se constata que la medida no es suficiente ni idónea para proteger los fines constitucionales en juego.

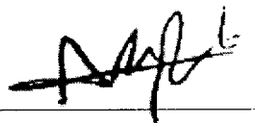
Estos son los argumentos que solicitamos que esta Honorable Corte valore con el propósito incluir escenarios más favorables y, sobre todo, reales, para la protección de los derechos fundamentales y sociales de la población con discapacidad.

VIII. NOTIFICACIONES

Se recibirán notificaciones en la siguiente dirección:

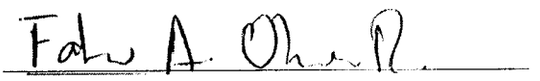
Carrera 9 No. 9-49, Segundo Piso, edificio Residencias Aristi, Cali-Colombia. Consultorio Jurídico de la Universidad Icesi.

De la honorable Corte,



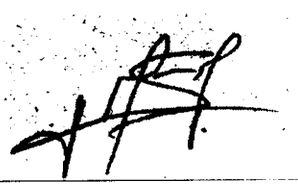
ALEJANDRA RAMIREZ LOPEZ

C.C. no. 1.144.072.081



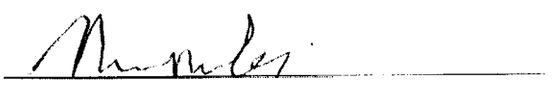
FABIO ANDRÉS OBANDO RENTERÍA

C.C. no. 1.144.070.305



JAVIER ANDRÉS ACOSTA CEBALLOS

C.C. no. 1.144.100.309



NATHALIA PORTILLA BENITEZ

C.C. no. 1.087.423.360