

# La garantía del derecho a la vivienda digna en Colombia mediante la acción de cumplimiento

## Investigación en Curso

José Leonardo Acosta Arengas  
Derecho  
[leonardoacostaarengas@hotmail.com](mailto:leonardoacostaarengas@hotmail.com)

Mario Pedro Ríos Padilla  
Derecho  
[mrrios8@unab.edu.co](mailto:mrrios8@unab.edu.co)

### RESUMEN

El presente documento es un avance de investigación del proyecto denominado “El Derecho a la Vivienda Digna y las Acciones Constitucionales en Colombia: Desarrollo en la Jurisprudencia y la Doctrina Constitucional” que se adelanta al interior del Semillero de Investigación en Hermenéutica Jurídica –Hermes-, de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. En él se realiza el análisis de la eficacia de la Acción de Cumplimiento para resguardar y/o garantizar el Derecho a la Vivienda Digna en Colombia, a partir del análisis jurisprudencial de pronunciamiento del H. Consejo de Estado.

### ABSTRACT

This paper is an advance in the research project called “The Right of a Housing, and Constitutional Safeguards in Colombia: Precedent and Constitutional Development” that’s being made by the Investigation Group “Hermes”, of the Autonomous University of Bucaramanga. On this paper, we analyze the efficacy of the Compliance Suit to defend the right of housing in Colombia, based on the precedent analysis from the Council of State

Área de Conocimiento

Ciencias Socio Jurídicas- Hermenéutica jurídica.

Palabras Clave

Derecho a la vivienda digna, derechos sociales, acción de cumplimiento, Consejo de Estado.

### INTRODUCCIÓN

En el proyecto “El Derecho a la Vivienda Digna y las Acciones Constitucionales en Colombia: Desarrollo en la Jurisprudencia y Doctrina Constitucional (1991-2011)”, se aborda uno de los derechos sociales más importantes: el de la vivienda digna, cuya satisfacción es una imperiosa necesidad para el desarrollo de una vida digna, y que en Colombia adquiere rasgos dramáticos a causa de la pobreza de sus gentes y de los limitados recursos económicos del Estado para suplir esta necesidad. Tal situación ha llevado a las personas a utilizar, debido a su fácil ejercicio, las acciones constitucionales, esto es, mecanismos establecidos por la Constitución misma para su propia concreción y aplicación, para materializar este derecho, generando importantes decisiones judiciales por parte de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en asuntos que en primer momento no son de su competencia.

Este escrito consta de las siguientes fases: (i) En la primera se plantea las razones por las que no se esperaría que la acción de cumplimiento pudiera ser un mecanismo útil para garantizar el derecho a la vivienda digna por existir otros más idóneos; (ii) Enseguida se exponen los análisis de sentencia del Consejo de Estado en donde se profieren órdenes para garantizar el derecho a

la vivienda digna a instancia de acciones de cumplimiento; (iii) Finalmente se plantean conclusiones en las que se establecen las condiciones que deben darse para que el derecho a la vivienda digna se pueda garantizar mediante la acción de cumplimiento.

### OBJETIVOS

El objetivo general de la Investigación se contrae a establecer las condiciones de aplicación del derecho a la vivienda digna y de exigibilidad a través de las acciones constitucionales. Se han propuesto cuatro objetivos específicos:

- Determinar la naturaleza jurídico-constitucional del derecho a la vivienda digna (Estado Social).
- Establecer la naturaleza jurídico-política de las acciones constitucionales en materia de derecho a la vivienda digna.
- Determinar la evolución normativa de las acciones constitucionales.
- Estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en la materialización del derecho a la vivienda digna.
- Señalar las características que debe brindar una vivienda para que se pueda calificar como digna.
- Identificar los deberes a cargo del Estado y de los particulares para la garantía del derecho a la vivienda digna.

El avance que se presenta se relaciona con el objetivo específico cuatro.

### METODOLOGÍA

Para la consecución de los objetivos del proyecto se han determinado tres fases en el proyecto de investigación, a saber, fase descriptiva, fase analítica, fase crítica. El contenido de cada etapa es el siguiente:

1. Fase descriptiva: en esta etapa se hará una construcción de toda la producción estatal sobre el instituto objeto de la investigación, lo cual incluye: a) Una recopilación de leyes desde 1991 que traten el tema del derecho a la vivienda digna, y b) Una recopilación de los fallos judiciales por parte de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en materia de derecho a la vivienda digna; c) Una revisión sobre la dinámica de las acciones constitucionales en 1886 hasta 1991; d) Un análisis de las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente sobre la vivienda digna y las acciones constitucionales; e) Un compendio de las leyes proferidas relacionadas con la adopción de medios para la satisfacción del derecho a la vivienda digna y regulación de sus componentes.
2. Fase analítica: en ella se llevara a cabo interpretación sobre el material normativo recopilado haciendo uso de la hermenéutica

constitucional y análisis jurídico, esta fase se desarrolla en los siguientes puntos: a) Análisis a las leyes: se busca determinar las características en las que se ha desarrollado del derecho, en cuanto a su acceso, a quienes si se ha ido ampliando o reduciendo en asuntos como el proceso de subsidios, en fin un recuento de la evolución normativa desde 1991; b) Análisis a la jurisprudencia: en primer lugar una revisión para clasificar la jurisprudencia de acuerdo a los temas existentes, después hacer un análisis a los fallos judiciales de la primera fase para determinar los criterios de las acciones encaminados a la protección del derecho a la vivienda digna. Eventualmente la elaboración de línea jurisprudencial en el caso de haberlas y de ser necesarias al proyecto de acuerdo a los resultados que se tengan en ese momento; c) Determinar cuál ha sido la injerencia de las acciones constitucionales sobre el desarrollo de la vivienda digna: este punto consiste en determinar qué cambios han provocado las acciones constitucionales en el mentado derecho, a partir de la relación derecho-acción y su dinámica.

3. Fase crítica: comprende la elaboración de documento final que contenga los resultados y a partir de estos un análisis crítico al desarrollo de la vivienda digna en Colombia.

#### Derechos sociales, vivienda digna y acciones constitucionales

La Corte Constitucional durante sus primeros años de existencia fue reacia en reconocer la justiciabilidad de los derechos sociales. Se hincaba en ese entonces, en su naturaleza programática, y en relación a la vivienda digna sostenía que “al igual que otros derechos de contenido social, económico o cultural, no otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir del Estado en una forma directa e inmediata su plena satisfacción” (T- 251 de 1995).

Sin embargo, esta situación de “minusválida judicial” de los derechos sociales fue paulatinamente superada. Así, la Corte Constitucional a través de cuatro tesis ha resaltado el carácter iusfundamental de estos derechos, siendo entonces justiciables mediante la acción de tutela, cuales son: (i) la conexidad: que sostiene que un derecho constitucional que no es calificado como fundamental por la Constitución, adquiere esta última calidad, (ii) (ii) tratándolo como un derecho social fundamental para ciertos sujetos de especial protección constitucional, como son los desplazados, (ii) la transmutación: la exigibilidad del derecho a la vivienda digna se condiciona al establecimiento de derechos subjetivos que se derivan de la adopción de prestaciones concretas, (iv) (iv) una que podría llamarse como la “fundamentalidad propia” jalonada por Humberto Sierra Porto – primero en la T-016 de 2007 y reiterada frente a la vivienda digna en la T-585 de 2008–, que parte de distinguir entre la fundamentalidad de los derechos sociales, que le es propia, y las formas de su cumplimiento, por lo que su carácter prestacional no puede negar su iusfundamentalidad o descartar su amparo cuando se advierta su vulneración. (López, J., López, J., Serrano, A., y Vengoechea, J., 2009).

El Consejo de Estado, por su parte y sin la claridad de la argumentación de la Corte a través de decisiones tomadas a instancia de acciones populares ha terminado protegiendo el derecho a la vivienda digna. La jurisprudencia ha definido a la acción popular como el medio procesal con el que se busca asegurar una protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, afectados o amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular.

La protección del derecho a la vivienda digna a través de la acción popular ha sido posible porque existe una interdependencia

entre ellos proveniente de la relación causal de medidas de satisfacción conjunta del derecho a la vivienda digna con otros tantos derechos colectivos, Vgr. derechos como el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollo urbano respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, permiten, bajo el lente hermenéutico sistemático, concluir que la acción popular indirectamente o de manera oculta, garantiza en parte, las condiciones dignas de una morada, que son medidas particularmente por los derechos colectivos (Duarte, Frías y Ríos, 2013)

#### La acción de cumplimiento

La finalidad de la acción de cumplimiento fue establecer un instrumento procesal idóneo que garantizara a todas las personas del territorio nacional, la materialización de las leyes y de los actos administrativos, velando con ello por alcanzar un orden social justo, acorde con los principios del Estado Social de Derecho que se trazaron en la Constitución política de 1991.

Al interior de Asamblea Nacional Constituyente del 91 sobre el tema en cuestión, se dijo en la ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente que ella busca “combatir la falta de actividad de la administración. Son frecuentes los casos en los cuales pese a existir un clarísimo deber para que las autoridades desarrollen una determinada acción de beneficio particular o colectivo, las mismas se abstienen de hacerlo”.

Sin embargo, dos asuntos se interponen a la procedencia de la acción de cumplimiento como mecanismo de exigibilidad del derecho a la vivienda digna: (i) A causa de su fundamentalidad, tendría aplicación el artículo 9º de la Ley 393 de 1997 que ordena transformar la demanda de cumplimiento en una de tutela, cuando se solicite “la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela”; (ii) La fuerte restricción impuesta por el legislador en el párrafo de artículo 26 ibídem, consistente en que con ella no se “podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.”

No obstante esto último, el Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa se apartó de la doctrina esbozada por la Corte Constitucional quien declaró exequible dicho párrafo, y expuso en providencia del 25 de enero de 1999 que se podía ordenar el gasto siempre que ya estuviera incluido dentro del presupuesto de la entidad pública a quien se demanda pues “una vez ordenado, presupuestado y apropiado el gasto, todas las autoridades encargadas de su ejecución, han de cumplirlo”.

#### Resultado de los análisis jurisprudenciales de sentencias del Consejo de Estado

Los principales temas en los cuales se garantizó el derecho a la vivienda digna por medio de la acción de cumplimiento, fueron:

- i) Subsidio de vivienda para aquellas personas víctimas del desplazamiento forzado en cumplimiento de la ley 387 de 1997 Art. 17. Atendiendo a las políticas de consolidación y estabilización socioeconómica de esta población.
- ii) Subsidio de vivienda para personas víctimas de desastres Naturales, principalmente en las zonas del Departamento de

Nariño y Cauca, en cumplimiento del Decreto 919 del 1º. De mayo de 1989, que obliga a la adopción de medidas excepcionales, bajo la declaratoria del estado de situación de calamidad pública, con el objeto de conjurar situaciones de emergencia.

iii) Subsidio de vivienda conforme a la ley 3 de 1991 en su Art. 21. por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.

También se registraron fallos que fueron desfavorables a las pretensiones. Como particularidad en los fallos en los cuales no prosperó la acción de cumplimiento para la garantía del derecho a la vivienda digna se encontró que doce (12) de las dieciséis (16) sentencias, se dirigían contra el Instituto Nacional de Reforma Urbana (INURBE) con el fin de que se diera cumplimiento a la Ley 3ª de 1991, la Resolución 6 del 24 de mayo de 1996 dictada por el Director Nacional para la Atención de Desastres del Ministerio de Gobierno (Hoy Ministerio del Interior); y al Decreto 4 de 1.993, por el cual se dispuso que el Inurbe es la entidad competente para calificar, adjudicar y entregar el subsidio familiar de vivienda a los hogares ubicados en zonas declaradas de desastre o de calamidad pública.

No obstante, temas como el que trata de la Ley 9 de 1989 en su artículo 58, esto es, la cesión de inmuebles que a título gratuito deben hacer las Entidades Públicas cuando dichos bienes hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, no fueron garantizados más por errores probatorios que cometían los accionantes que por cualquier otra razón.

#### Conclusiones

Visto lo anterior, si bien es cierto hubo un mayor número de fallos que negaron el derecho a la vivienda digna, directa o indirectamente, utilizando la acción de cumplimiento como mecanismo, no es descabellado pensar que de interponer la acción juiciosamente, esto es, cuidando cada detalle de la argumentación que se lleva ante el juez para que garantice el derecho y aportando la documentación probatoria adecuada que demuestre la aprobación de un gasto sin omitir ningún aspecto, es dable que prospere la acción de cumplimiento para la garantía del derecho a la vivienda digna.

Como derecho social que es, la garantía de vivienda digna demanda la consecución de cuantiosos recursos económicos. En esta labor, indudablemente la acción de cumplimiento se encuentra con un límite infranqueable para el juez de lo contencioso-administrativo, que fue establecido legalmente.

Antes de desalentarse sobre la poca utilidad de esta acción constitucional, debe darse una lectura que armonice la función que en el sistema jurídico colombiano tiene cada acción constitucional: la acción de cumplimiento no está reservada para los asuntos más urgentes y acuciantes de la sociedad colombiana en materia de política de vivienda o de vivienda digna. Para estos menesteres se reserva las acciones de tutela y popular, en donde no existe la prohibición límite de ordenar gastos a la administración pública, viéndose la intervención judicial con ellas no como una usurpación de funciones, sino como el ejercicio armónico de las ramas del poder público que permite establecer prioridades a la hora de atender necesidades con recursos económicos que siempre resultan ser escasos.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Corte Constitucional. Sentencia T-251 de 1995 (M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa)

Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P.: Daniel Suárez Hernández. Sentencia del 25 de enero de 1999. Rad.: ACU-552. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca Vs. Distrito Capital Santafé de Bogotá.

Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P.: María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia del 13 de noviembre de 2003. Rad.: 63001-23- 31-000-2003-00131-01. Josu Fernando Celades Hernández y otros.

Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P.: Dario Quiñones Pinilla. Sentencia del 26 de febrero de 2004. Rad.: 76001-23-31-000-2003-4052-01. Elvira Mejía Ferrerosa Vs. Secretaria de Educación del Valle del Cauca.

Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P.: María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia del 19 de agosto de 2004. Rad.: 66001-23-31-000-2004-0305-01. Jorge Alonso Garrido Abad Vs. Policía Nacional.

Duarte, C., Frías, C., y Ríos, M. (2013). Las garantías judiciales del procedimiento de provisión de viviendas dignas para los habitantes de zonas de alto riesgo a instancia de las acciones de tutela y popular. En *Revista de Derecho y Desarrollo REDyD* (3).

Gaceta Constitucional, No. 112. Bogotá, del 3 de julio de 1991.

López, J., López, J., Serrano, A., y Vengoechea, J. (2009). Las garantías de los derechos sociales. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Sentencias objeto de análisis

Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P: Mario Alario Mendez. Sentencia del 13 de 1.997.Rad.: ACU-044. Actor: Leodegar Lorenzo Segundo Rois Reina.

Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección cuarta C.P.: Juan Angel Palacio Hincapie. Sentencia de marzo 23 de 2001 Rad. 52001-23-31-000-2000-1298-01(acu-824) Actor: Central Nacional Provienda.

Consejo de estado. Sala de lo contencioso administrativo. Seccion cuarta C.P: Mariela Vega de Herrera. Sentencia 20 de 02 de 1998.Rad. Ac – 5587 Actor: Diomar Noriega Mendez.

Consejo de Estado. Sección primera. C.P: Juan Alberto Polo Figueroa. Sentencia de 13 de diciembre de 1999. Rad.: acu-1039. Actor: Luis Evelio Martínez Giraldo.

Consejo de estado. Sección Tercera. C.P: Daniel Suárez Hernández. Sentencia de 04 de febrero de 1999. Rad. Acu- 573. Actor: Marco Tulio Ararat Sandoval.

Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P: Juan de Dios Montes Hernández. Sentencia febrero 25 de 1999. Rad. Acu– 589. Actor: Ruth del Rosario Manchabajoy y otros.

Consejo de Estado. Sección Tercera C.P: German Rodríguez Villamizar. Sentencia de 11 de mayo de 2000 Actor. Gustavo Adolfo Sandoval Muñoz.

Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P: María Elena Giraldo Gómez. Sentencia: Junio 22 de 2001.Rad. 52001-23-31-000-2000-1295-01(acu-913). Actor: Alcalde Municipal de Roberto Payan.

Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P: Mario Alario Méndez. Sentencia 23 de marzo de 2.001. Rad: 52001-23-31-000-2000-

1296-01 (acu-825). Actor: Alcaldía Municipal Olaya Herrera, Nariño.

Consejo de Estado. Sección Primera. C.P: Olga Inés Navarrete Barrero. Agosto 23 de 2001. Rad. 52001-23-31-000-2000-1311-01(acu). Actor: Jorge Roberto Alvarado Villarreal.

Consejo de Estado. Sección Cuarta. C.P: María Inés Ortiz Barbosa. Sentencia de abril 26 de 2002. Rad. 19001-23-31-000-2001-1625-01 (1291). Actor: Jesús Hernán Guevara.

Consejo de Estado. Sección segunda – Sub-sección "a". C.P: Ana Margarita Olaya Forero. Sentencia de 14 de febrero de 2002. Rad. 23001-23-31-000-2001-0527-01(acu-1189) Actor: Comunidad del arrio los Laureles.

Consejo de Estado. Sección Quinta C.P: Reinaldo Chavarro Buritica. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Rad: 08001-23-31-000-2003-0617-01(acu). Actor: Inversiones Skaff Cosse & cia.

Consejo de Estado. Sección cuarta. C.P: Maria Ines Ortiz Barbosa. Sentencia de agosto 21 2003. Rad: 8001-23-31-000-2003-00622-01 Actor: inversiones skaff cosse & cia.

Consejo de Estado. Sección segunda Sub-sección "B" M.P: Jesus María Lemos Bustamante. Sentencia de 28 de agosto de 2003. Rad: 25000-23-26-000-2003-01098-01(acu) Actor: Personería Municipal de San Francisco Cundinamarca.

Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P: María Noemí Hernández Pinzón. Sentencia de 23 de octubre de 2013. Rad. 41001-23-31-000-2003-0509-01(acu). Actor: Cándida Cerquera de Naranjo y otros.

Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P: Filemón Jiménez Ochoa. Sentencia de 26 de febrero de 2004. Rad: 08001-23-31-000-2003-2027-01(acu) Actor: asociación de vivienda la esperanza mía.

Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P: Darío Quiñones Pinilla. Sentencia de marzo 11 de 2004. Rad.08001-23-31-000-2003-2445-01(acu). Actor: Leónidas colina llanos y otra.

Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P: María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia de Abril 19 de 2004. Rad. 08001-23-31-000-2003-2535-01(acu). Actor: Asociación de Vivienda "la esperanza mía" – asoviles. Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P: Darío Quiñones Pinilla. Sentencia de 3 de mayo de 2004.

Rad.25000 23-27-000 2004-0078-01(acu). Actor: Nohora Gomez Ruiz.

Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P María Nohemi Hernández Pinzón. Sentencia de 21 de octubre de 2005. Rad: 08001-23-31-000-2004-02353-01(acu). Actor: Unión Temporal Inversiones Rizcala Hermanos Rizher s. en c.s. - William Rizcala -Alcaldía municipal de cauca.

Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P: Maria Nohemi Hernandez Pinzón. Sentencia de marzo 29 de 2007. Rad. 76001-23-31-000-2006-02295-01(acu). Actor: Luis Ernesto Ocampo Gutierrez.

Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P: Mauricio torres cuervo. Sentencia de octubre 20 de 2011. Rad. 05001-23-31-000-2011-01063-01(acu). Actor: Liliana de Jesus Chaverra Muñoz.

Consejo de Estado. Sección Quinta. E.P: Maria Nohemi Hernandez Pinzón. Sentencia de 17 de marzo 2011. Rad: 17001-23-10-000-2010-00340-01(acu). Actor: Maria Soledad Marín

#### IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Nombre del Semillero	Semillero de Investigación en Hermenéutica Jurídica HERMES
Tutor del Proyecto	Carlos Arturo Duarte Martínez
Grupo de Investigación	Hermenéutica Jurídica
Línea de Investigación	Análisis Jurídico
Fecha de Presentación	22 de agosto de 2014