

## **ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES – Desplazados / DESPLAZADOS – Derechos fundamentales / SENTENCIA INTER COMUNIS – Presupuestos**

En el caso de la población desplazada la Corte Constitucional en fallo T-025 de 2004, realizó la declaración de estado de cosas inconstitucionales acerca de la situación de esta población. En la citada decisión judicial señaló que el estatus de desplazado, constituía una especial protección dado el grado de vulnerabilidad en el cual se encuentran estos ciudadanos, debiéndose garantizar el derecho a la igualdad material. En este sentido declaró como derechos fundamentales de estos ciudadanos en especial: los derechos a la vida en condiciones de dignidad, los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de adultos de la tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos, el derecho a escoger su lugar de domicilio, los derechos al libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión y de asociación, el derecho a la salud en conexidad con la vida, integridad personal, seguridad social, al trabajo, la alimentación, la educación, entre otros, todos ellos estructurados bajo las condiciones mismas que enmarcan la problemática del desplazamiento. Es claro entonces para esta Sala que la sentencia T-025 de 2004, estableció un estado de protección no solo para quienes hicieron parte del proceso de tutela, sino para todas aquellas personas que en similitud de circunstancias a los actores, debían ser protegidas en virtud de garantizar el derecho a la igualdad, así las cosas, profirió una sentencia con efecto *Inter comunis*, es decir, que todas aquellas medidas, proposiciones y órdenes, en suma en la declaración de *estado de cosas inconstitucionales*, son otorgadas al peticionario como destinatario de una sentencia que cobija no solo a las partes procesales, sino a todos aquellos que se encuentran en calidad de sujetos cualificados- desplazados-. El efecto *Inter comunis* de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional, es aquel cuyo alcance beneficia a terceros que no habiendo sido parte dentro del proceso, comportan circunstancias comunes con los peticionarios de la acción, es decir, que a través de este tipo de decisiones judiciales los efectos del fallo de tutela se extiende a personas que no habían acudido a la acción, pero que se encuentran dentro del mismo grupo de afectados, como es el caso del Señor Nelson Ovidio Perea Quejada. La procedencia de este tipo de fallos se encuentra supeditada a la verificación de los siguientes elementos: a) que se trate de personas en la misma situación de hecho b) identidad de los derechos fundamentales vulnerados c) identidad del hecho generador de la vulneración, d) identidad del deudor o accionado e) existencia común del derecho a reconocer f) identidad de la pretensión.

## **VIVIENDA DIGNA – Alcance / DESPLAZADOS – Derecho de igualdad / VIVIENDA DIGNA – Derecho fundamental para la población desplazada**

El artículo 51 de la Carta Política de Colombia, establece que se reconoce el derecho a la vivienda digna a todos los colombianos; de tal manera que bien podría pensarse que existe un precepto normativo que vincula a todos los ciudadanos frente a un imperativo estatal de provisión de las condiciones mínimas que requiere una persona para desarrollar su proyecto de vida. En tanto, en la segunda parte de la norma en cita, se prescriben una serie de obligaciones en pro del desarrollo progresivo de este derecho, esta vez referido a las posibilidades de acceso de los ciudadanos a los proyectos de vivienda, financiación, promoción de planes para atender a la población menos favorecida; de ahí que corresponde al Estado en desarrollo de los preceptos constitucionales, establecer las vías de acceso al disfrute de este derecho. Tratándose del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, esta prerrogativa cobra un mayor grado de acción, toda vez que se trata de un sujeto cualificado, protegido por el artículo 13 de la Constitución Política, que en interpretación del derecho a la igualdad, dispone no solo la igualdad formal “todos los ciudadanos son iguales ante la ley”, sino que prescribe la fórmula aristotélica de justicia distributiva, “a cada uno lo suyo” es decir se reconoce en el género humano condiciones desiguales; lo que infiere en pro del desarrollo al principio de igualdad un trato desigual entre desiguales. Las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de la población desplazada, han requerido del Estado una intervención inmediata a través de acciones y planes que mitiguen la situación que deben enfrentar las víctimas de los grupos que bajo acciones violentas provocan destierro y desarticulación de la vida de estos ciudadanos, junto con su núcleo familiar. De conformidad con lo hasta aquí expresado, es claro para esta Sala que en desarrollo al principio de igualdad (art. 13 CP) de la población desplazada, el derecho a la vivienda digna constituye un derecho fundamental exigible a través del recurso de amparo. El derecho a la vivienda digna como derecho fundamental de la población desplazada, nace a la vida jurídica, a través de la interpretación del precepto contenido en el artículo 13 de la Constitución Política por parte del fallo T-025 de 2004, que posee efecto inter comunis.

## **DESPLAZADOS – Competencia de la Corte Constitucional / COMPETENCIA CORTE CONSTITUCIONAL – Desplazados**

Tratándose de la sentencia T-025 de 2004, proferida por la Corte Constitucional, el mismo Tribunal ha determinado a través de los Autos 177 de 2005 y 218 de 2007 que: De conformidad con el artículo 27 del Decreto

2591 de 1991, “el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.” La Sala Segunda de la Corte Constitucional, en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, mantiene su competencia para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en el país. Así las cosas, la Corte guarda la competencia frente al cumplimiento de la declaratoria de cosas inconstitucionales del fallo en cita, es decir actúa como juez de conocimiento frente a las órdenes en esa instancia proferidas, lo que hace que en principio, cualquier conocimiento asumido por otro juez de instancia, sea contradictorio con la competencia descrita en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

**JUEZ DE TUTELA – Debe armonizar los derechos fundamentales con las posibilidades de cumplimiento de las prestaciones económicas / ACTIVIDAD JUDICIAL – Debe limitarse frente a las posibilidades económicas de cada estado / ESTADO SOCIAL – Es materialmente imposible establecer su vigencia cuando el sistema económico demuestra la deficiencia de recursos**

He aquí el gran desafío del juez de tutela, que en un Estado como el nuestro está obligado a armonizar la defensa de los derechos fundamentales con las posibilidades racionales de las obligaciones que disponen prestaciones económicas. Así la jurisprudencia dentro del Estado Social de Derecho no solo cumple su labor al interpretar los derechos, sino, en hacer que ellos se cumplan, de tal manera que debe ser lo suficientemente coercitiva que tenga la posibilidad de cumplirse de plano (transforma la realidad) y de no ser así frente a una omisión, que pueda ser irradiada del poder del Estado, otorgándole una eficacia reforzada. Una decisión sin fuerza de cumplimiento desnaturaliza la función reguladora y creadora que la misma decisión judicial se impone proteger, es esta la fuente del principio ponderador del pronunciamiento judicial. Indicado lo anterior, es posible inferir, que la jurisprudencia como parte del ordenamiento jurídico debe guardar un alto grado de relación con la situación sobre que recaen sus juicios, con el propósito de validar los imperativos señalados en su propia decisión, es decir cruzar en el mismo ámbito al tratarse del reconocimiento de derechos, la fundamentalidad de los mismos y su consecuente exigibilidad, a fin de no constituir decisiones inválidas en la realidad, en tanto la eficacia de las reglas decisorias en el derecho contemporáneo son una evidente condición de juridicidad. La actividad judicial al desplegarse al reconocimiento de derechos debe limitar su actuar frente a las posibilidades que ofrece cada Estado en concreto, por lo que es claro que las decisiones judiciales están

estrechamente relacionadas con el reparto de bienes, de tal forma que resulta inapropiado o mejor materialmente imposible establecer la vigencia del Estado Social cuando las realidades propias del sistema económico demuestran la deficiencia de recursos.

**DERECHO A LA IGUALDAD – Trato idéntico a personas que se encuentran en el mismo supuesto de hecho**

Es oportuno señalar que el derecho a la igualdad estatuido en el artículo 13 de la Constitución Política, impone el trato idéntico a todas las personas que se encuentran en el mismo supuesto de hecho, regla solo susceptible de ser fraccionada, al encontrar condiciones de discriminación o diferenciación en cada caso particular. En el caso sub lite el accionante no es susceptible de amparo por lo expresado y además en consideración al derecho a la igualdad de las cerca ochenta mil familias que se encuentran en espera del subsidio familiar, dato señalado por la entidad accionada, así que cualquier pronunciamiento al respecto, implicaría, en primera instancia, la comprobación de situaciones de discriminación que hayan tenido lugar sobre el actor, frente a las decisiones tomadas por FONVIVIENDA. Así las cosas, es claro que ante la falta de prueba de una situación particular del actor, que lo haga diferente, frente a los cerca ochenta mil familias, que como él esperan turno, esta Sala negará el amparo invocado

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN “A”**

**CONSEJERO PONENTE: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**

Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil nueve (2009).

**Radicación No: 05001-23-31-000-2008-01438-01**  
**Actor: NELSON OVIDIO PEREA QUEJADA**

## **ACCIÓN DE TUTELA- IMPUGNACIÓN-**

Decide la Sala en segunda instancia, la acción de tutela presentada por el ciudadano NELSON OVIDIO PEREA QUEJADA contra el Ministerio del Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo, solicitando la protección de sus derechos fundamentales de petición, vida digna y vivienda; presuntamente vulnerados por las entidades accionadas al no proporcionarle los recursos necesarios para poder adquirir vivienda propia para su núcleo familiar.

### **ANTECEDENTES**

La solicitud de amparo la sustenta en los siguientes:

#### **Hechos**

1. Señaló que el 27 de octubre de 2004, fue desplazado en forma violenta del Municipio de Urrao por amenaza directa del grupo guerrillero de las FARC.
2. Afirmó que su núcleo familiar se encuentra conformado por su cónyuge Soley Guzmán Pastrana, y sus menores hijos Andrés Felipe, Juan David y Jerson Perea, de 4,2, y 1 años de edad, respectivamente.
3. Manifestó que su esposa se encarga de los cuidados del hogar; siendo el peticionario, el único miembro de la familia en condiciones

de laborar; aunque dada su situación particular no ha logrado constituir un trabajo estable que le permita sufragar el costo de sus necesidades básicas.

4. Describió, que el desplazamiento forzado del cual es víctima le ha ocasionado junto con su núcleo familiar, desarticulación de su modo de vida habitual, exponiéndolos a la falta de vivienda y a enfrentar una situación económica precaria, que requiere atención del Estado.

5. Adujo que se postuló para ser beneficiario del subsidio de vivienda urbana de Comfenalco el 5 de julio de 2008, resultando calificado para recibirlo, encontrándose en lista de espera desde febrero de 2008.

6. Sostuvo que en tanto se le otorga la vivienda por parte del Estado; debe afrontar gastos relacionados con canon de arrendamiento, servicios, y demás que es imposible cancelar, dada su situación.

7. Señaló que dada su calidad de desplazado, el Estado debe dar cumplimiento a los contenidos de los marcos legales de las Leyes 387 de 1997 y Decreto 508 de 1991, en la que se promueve ayuda para la promoción de las condiciones económicas y sociales para la población víctima del desplazamiento.

## **LA ACTUACIÓN PROCESAL**

La acción de tutela fue admitida mediante proveído de 11 de noviembre de 2008, debidamente notificada al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien procedió a dar contestación en los siguientes términos:

El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, a través del Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda- solicitó la denegación de las pretensiones de la tutela, al considerar que el derecho invocado de vivienda digna, ostenta el carácter de prerrogativa prestacional, por tal razón su satisfacción se ve necesariamente limitada por los recursos disponibles para tal fin, descartando la posibilidad de protección de este derecho por esta vía constitucional de forma inmediata y directa; supeditado al cumplimiento de unas condiciones jurídico materiales que lo hagan posible.

Tras citar los términos y procedimientos de asignación de subsidios, señaló que en el caso del peticionario, este se encuentra en estado “calificado”, es decir, que participó dentro de la lista de los 220.831 hogares postulados de la convocatoria; situación que debe resolverse de acuerdo a la disposición presupuestal, asignándose los referidos subsidios, de conformidad con el orden obtenido de la calificación.

## **FALLO DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia profirió decisión de 26 de noviembre de 2008, en la que denegó los derechos invocados en protección, al considerar que no existía vulneración al derecho a la igualdad y que todo amparo otorgado al peticionario, llevaría a conculcar el derecho a la igualdad de todos aquellos que se encuentran en la misma situación del accionante.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Esta Sala es competente para conocer la impugnación del fallo de 26 de noviembre de 2008, proferido en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia. En cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 32° del Decreto 2591 de 1991, el cual indica que:

*“presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los tres días siguientes al superior jerárquico correspondiente(...).”*

## **2. Problema Jurídico**

El caso bajo estudio requiere determinar si se han vulnerado los derechos fundamentales de petición, vida digna y vivienda digna del señor Nelson Ovidio Perea Quejada y de los miembros de su núcleo familiar, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ante la falta de entrega inmediata del subsidio de vivienda al cual se hace acreedor dada su calidad de desplazado.

## **Solicitud de Tutela**

El peticionario busca en sede de tutela que:

*“Se ordene al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, FONVIVIENDA me haga efectivo el correspondiente subsidio de vivienda para mejorar mis condiciones y las del núcleo familiar, tutelando de esta manera los derechos fundamentales de vivienda, vida digna e igualmente derecho de petición”*

## **3. Examen de procedencia de la acción de tutela**



El caso bajo examen requiere el desarrollo de las siguientes temáticas: La declaración de estado de cosas inconstitucionales realizado por la Corte Constitucional, en relación con la población desplazada y efecto inter comunis de la Sentencia T- 025 de 2004 (I), efectividad de los derechos de prestación en el sistema económico colombiano (II) estudio de los presupuestos del caso concreto -derecho a la igualdad- (III), decisión (IV).

(I) Declaración de Estado de Cosas Inconstitucionales- Población Desplazada- Sentencia T-025 de 2004- efecto intercomunis-

En principio, el nacimiento de la acción de tutela como mecanismo de defensa de los derechos fundamentales consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, preceptúa que las sentencias proferidas en esta instancia constitucional producirían efectos *inter partes*, es decir, solamente tendría alcance sobre los sujetos que protagonizan la controversia valga decir, el actor o demandante y la entidad accionada o demandada; sin embargo, tal propósito de protección, fue ampliándose en razón de la interpretación realizada por el alto Tribunal Constitucional, sobre casos en los cuales la conducta del sujeto demandado no vulnera únicamente los derechos fundamentales de quien singularmente interpuso la acción, sino de otras personas que sin ser “parte” en la acción de tutela se encuentran en las mismas circunstancias del actor.

Ante la verificación de la existencia de un estado de cosas que amenaza o vulnera los derechos fundamentales de un número significativo de personas, declaró la Corte, que era necesario producir una orden, que condujera a eliminar los factores que conducen o generan la vulneración masiva de los derechos fundamentales; buscando en primera instancia no

solo la colaboración armónica de los poderes públicos en torno a la solución de una situación concreta, sino también, y tal vez esta sea la razón más fuerte del origen de la citada figura, la concreción del derecho a la igualdad, de todos aquellos que encontrándose en la misma situación del tutelante, merecen ser cobijados por los mismos presupuestos de una decisión judicial que los vincula, sin que obre como requisito el haber sido parte del proceso de tutela.

En el caso de la población desplazada la Corte Constitucional en fallo T-025 de 2004, realizó la declaración de estado de cosas inconstitucionales acerca de la situación de esta población. En la citada decisión judicial señaló que el estatus de desplazado, constituía una especial protección dado el grado de vulnerabilidad en el cual se encuentran estos ciudadanos, debiéndose garantizar el derecho a la igualdad material. En este sentido declaró como derechos fundamentales de estos ciudadanos en especial: los derechos a la vida en condiciones de dignidad, los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de adultos de la tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos, el derecho a escoger su lugar de domicilio, los derechos al libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión y de asociación, el derecho a la salud en conexidad con la vida, integridad personal, seguridad social, al trabajo, la alimentación, la educación, entre otros, todos ellos estructurados bajo las condiciones mismas que enmarcan la problemática del desplazamiento.

En consecuencia de la declaración de estado de cosas inconstitucionales, la citada sentencia profirió las siguientes órdenes:

*“Unas órdenes de ejecución compleja, relacionadas con el estado de cosas inconstitucional y dirigidas a garantizar los derechos de*

*toda la población desplazada, independientemente de que hayan o no acudido a la acción de tutela para la protección de sus derechos. Tales órdenes tienen como finalidad que las entidades encargadas de atender a la población desplazada establezcan, en un plazo prudencial, y dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos que sean necesarios para superar los problemas de insuficiencia de recursos destinados y de precariedad de la capacidad institucional para implementar la política estatal de atención a la población desplazada.*

Las órdenes de carácter simple que también se dictarán en este proceso están dirigidas a responder las peticiones concretas de los actores en la presente acción de tutela, y resultan compatibles con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento”.

Es claro entonces para esta Sala que la sentencia T-025 de 2004, estableció un estado de protección no solo para quienes hicieron parte del proceso de tutela, sino para todas aquellas personas que en similitud de circunstancias a los actores, debían ser protegidas en virtud de garantizar el derecho a la igualdad, así las cosas, profirió una sentencia con efecto *Inter comunis*, es decir, que todas aquellas medidas, proposiciones y órdenes, en suma en la declaración de *estado de cosas inconstitucionales*, son otorgadas al peticionario como destinatario de una sentencia que cobija no solo a las partes procesales, sino a todos aquellos que se encuentran en calidad de sujetos cualificados- desplazados-.

El efecto *Inter comunis* de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional, es aquel cuyo alcance beneficia a terceros que no habiendo sido parte dentro del proceso, comportan circunstancias comunes con los

peticionarios de la acción, es decir, que a través de este tipo de decisiones judiciales los efectos del fallo de tutela se extiende a personas que no habían acudido a la acción, pero que se encuentran dentro del mismo grupo de afectados, como es el caso del Señor Nelson Ovidio Perea Quejada.

La procedencia de este tipo de fallos se encuentra supeditada a la verificación de los siguientes elementos: a) que se trate de personas en la misma situación de hecho b) identidad de los derechos fundamentales vulnerados c) identidad del hecho generador de la vulneración, d) identidad del deudor o accionado e) existencia común del derecho a reconocer f) identidad de la pretensión.

Comprobados estos supuestos en un caso concreto, se procede a determinar la declaración de estado de cosas inconstitucionales, como en efecto se realizó en la sentencia de 2004, ya citada.

Así las cosas, es claro para esta Sala, que los derechos declarados como fundamentales por la Corte Constitucional para la población desplazada, son extendidos al actor en tutela; a continuación se estudiará el referido a la vivienda digna, invocado en protección por el peticionario.

Con respecto a este derecho, su naturaleza jurídica, constituye dificultad en su definición, toda vez que interrelaciona en su materialización diversos factores que requieren ser armonizados.

El artículo 51 de la Carta Política de Colombia, establece que se reconoce el derecho a la vivienda digna a todos los colombianos; de tal manera que bien podría pensarse que existe un precepto normativo que vincula a todos los ciudadanos frente a un imperativo estatal de provisión de

las condiciones mínimas que requiere una persona para desarrollar su proyecto de vida.

En tanto, en la segunda parte de la norma en cita, se prescriben una serie de obligaciones en pro del desarrollo progresivo de este derecho, esta vez referido a las posibilidades de acceso de los ciudadanos a los proyectos de vivienda, financiación, promoción de planes para atender a la población menos favorecida; de ahí que corresponde al Estado en desarrollo de los preceptos constitucionales, establecer las vías de acceso al disfrute de este derecho.

*Se ha indicado en este sentido que la vivienda digna "se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida"<sup>1</sup>.*

Tratándose del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, esta prerrogativa cobra un mayor grado de acción, toda vez que se trata de un sujeto cualificado, protegido por el artículo 13 de la Constitución Política, que en interpretación del derecho a la igualdad, dispone no solo la igualdad formal "todos los ciudadanos son iguales ante la ley", sino que prescribe la fórmula aristotélica de justicia distributiva, "a cada uno lo suyo" es decir se reconoce en el género humano condiciones desiguales; lo que infiere en pro del desarrollo al principio de igualdad un trato desigual entre desiguales.

---

<sup>1</sup> véase al respecto, Sentencia T-958 de 2001.

Las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de la población desplazada, han requerido del Estado una intervención inmediata a través de acciones y planes que mitiguen la situación que deben enfrentar las víctimas de los grupos que bajo acciones violentas provocan destierro y desarticulación de la vida de estos ciudadanos, junto con su núcleo familiar.

La sentencia T -025 de 2004, se refirió al respecto de la vivienda digna:

*“las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos”.*

De conformidad con lo hasta aquí expresado, es claro para esta Sala que en desarrollo al principio de igualdad (art. 13 CP) de la población desplazada, el derecho a la vivienda digna constituye un derecho fundamental exigible a través del recurso de amparo.

Sin embargo es de suma importancia advertir, que la solicitud de tutela que en este caso se revisa, posee dos aspectos esenciales, el primero referido a la situación concreta que presenta el peticionario y la vía procesal de cumplimiento de los derechos que invoca en protección y la segunda el grado de exigibilidad del derecho y su relación con el orden jurídico.

Al respecto del primero, guardando relación con lo hasta aquí indicado, es oportuno señalar, que el derecho a la vivienda digna como derecho fundamental de la población desplazada que invoca el actor, nace a la vida jurídica, a través de la interpretación del precepto contenido en el artículo 13 de la Constitución Política por parte del fallo T-025 de 2004, que posee efecto inter comunis como ya fue indicado en párrafos anteriores.

A juicio de esta instancia, la situación del señor Nelson Ovidio Perea Quejada, ya fue cobijada por el alcance del referido fallo, lo que hace improcedente un nuevo pronunciamiento al respecto, máxime si como ya fue tratado, la decisión en referencia profirió órdenes al gobierno nacional dirigidas a la realización de actuaciones en pro de desarrollar apoyo a los ciudadanos desplazados.

En este orden de ideas, la competencia para el cumplimiento del fallo se encuentra atribuida al juez de conocimiento, es decir quien profirió la orden que concedió el derecho, así, tratándose de la sentencia T-025 de 2004, proferida por la Corte Constitucional, el mismo Tribunal ha determinado a través de los Autos 177 de 2005<sup>2</sup> y 218 de 2007<sup>3</sup> que:

De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “*el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.*”<sup>4</sup> *La Sala Segunda de la Corte Constitucional, en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004,*

---

<sup>2</sup> Auto 177 de 2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>3</sup> Auto 218 de 2007. MP. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>4</sup> Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil. Ver también la sentencia T-086 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

*mantiene su competencia para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en el país.*

Así las cosas, la Corte guarda la competencia frente al cumplimiento de la declaratoria de cosas inconstitucionales del fallo en cita, es decir actúa como juez de conocimiento frente a las órdenes en esa instancia proferidas, lo que hace que en principio, cualquier conocimiento asumido por otro juez de instancia, sea contradictorio con la competencia descrita en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 y la interpretación que a través de Autos ha sido señalada por la Corte frente a los imperativos de la sentencia T- 025 de 2004.

El segundo elemento que es necesario estudiar, se encuentra relacionado con las órdenes que en instancia de una decisión judicial son proferidas pero cuya materialidad esta relacionada con el desarrollo económico del Estado cuando de éste depende la realización de los derechos de los ciudadanos.

Es claro que en algunos eventos en los cuales se discute acerca de la declaratoria de los derechos fundamentales y su relación con la dinámica del Estado, la primera problemática en aparecer está situada en la categoría del derecho de la cual se trata (fundamental- prestacional) y consecuente con ello su exigibilidad al Estado en su carga dinámica o actuación positiva de realización de los derechos. Así por ejemplo es claro que el derecho a la seguridad social que en principio ha sido categorizado como de carácter social, es en su estructura (sujeto activo, objeto y destinatario) y relación con la dignidad humana de carácter fundamental, pero dadas las cargas que esto impone al erario, la problemática para su



exigencia no se sitúa en su fundamentalidad, sino en las condiciones que enfrenta el Estado para poderlo garantizar.

En este sentido al tratarse del derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada, éste se convirtió en un imperativo para el Estado a partir de la interpretación realizada por la Corte Constitucional del artículo 51 de la Carta Política, lo que sin duda no está en punto de discusión, pues es innegable que cualquier ciudadano, máxime si posee el estatus de desplazado, requiere de una solución de vivienda, para poder realizar su proyecto de vida y la de los miembros de su núcleo familiar.

No obstante solicitudes de tutela como la que en este caso se revisa, evidencian la dificultad del Estado para poder garantizar la eficacia de derechos que requieren prestación por parte del Ente público, lo que hace que en la realidad una decisión judicial devenga en ineficaz.

Es oportuno indicar que los postulados que se desarrollan dentro de una decisión judicial se convierten en imperativos: así por ejemplo, al tratarse de derechos humanos y la interpretación que de ellos se realiza a través de la Constitución de 1991 (punto de partida norma jurídica), se predicen no solo la vigencia de enunciados éticos- buenos en si mismos, sino también en cuanto probables, ya que el desarrollo de estos tiende a lograr la consecución de un fin establecido constitucionalmente; sin embargo el contenido fijado para estos derechos, cobra mayor vigencia en la medida en que logran trascender a la realidad que regulan, es decir, en tanto son parte del ordenamiento jurídico y de ellos es posible predicar su cabal cumplimiento, un propósito en contrario llevaría a establecer un catálogo de ordenes judiciales cuyos contenidos son buenos en si mismos, pero inmatrimales, es decir improbables como realidad tangible, lo que hace que

eventualmente exista una orden judicial con preceptos absolutos, pero ineficaz, porque de ella no se puede predicar su obediencia.

He aquí el gran desafío del juez de tutela, que en un Estado como el nuestro está obligado a armonizar la defensa de los derechos fundamentales con las posibilidades racionales de las obligaciones que disponen prestaciones económicas.

Así la jurisprudencia dentro del Estado Social de Derecho no solo cumple su labor al interpretar los derechos, sino, en hacer que ellos se cumplan, de tal manera que debe ser lo suficientemente coercitiva que tenga la posibilidad de cumplirse de plano (transforma la realidad) y de no ser así frente a una omisión, que pueda ser irradiada del poder del Estado, otorgándole una eficacia reforzada. Una decisión sin fuerza de cumplimiento desnaturaliza la función reguladora y creadora que la misma decisión judicial se impone proteger, es esta la fuente del principio ponderador del pronunciamiento judicial.

Indicado lo anterior, es posible inferir, que la jurisprudencia como parte del ordenamiento jurídico debe guardar un alto grado de relación con la situación sobre que recaen sus juicios, con el propósito de validar los imperativos señalados en su propia decisión, es decir cruzar en el mismo ámbito al tratarse del reconocimiento de derechos, la fundamentalidad de los mismos y su consecuente exigibilidad, a fin de no constituir decisiones inválidas en la realidad, en tanto la eficacia de las reglas decisorias en el derecho contemporáneo son una evidente condición de juridicidad.

En efecto, la realización de los derechos de los ciudadanos es una tarea impuesta a los fines del Estado Social de Derecho, y en este

sentido debe la estructura pública desarrollar estrategias de organización en las finanzas públicas a fin de cumplir su rol de asistencia; y así se ha entendido por el denominado “poder de los jueces” cuando ante la omisión del ejecutivo, actúan a través de la decisión judicial para poder cumplir con los derechos de los ciudadanos en cada caso concreto.

No obstante la actividad judicial al desplegarse al reconocimiento de derechos debe limitar su actuar frente a las posibilidades que ofrece cada Estado en concreto, por lo que es claro que las decisiones judiciales están estrechamente relacionadas con el reparto de bienes, de tal forma que resulta inapropiado o mejor materialmente imposible establecer la vigencia del Estado Social cuando las realidades propias del sistema económico demuestran la deficiencia de recursos.

Así las cosas el grado de vinculación de la jurisprudencia con la realidad a la que regula, se logra a través de la eficacia material de sus postulados, cualquier otro fin desvirtúa el propósito dinámico del derecho, para convertirlas en no derecho generándose con ello una circunstancia deslegitimadora del propio Estado en cuanto hace a la solidez de sus instituciones.

### **Del Caso Concreto**

En la situación que ocupa la atención de la Sala, el señor Nelson Ovidio Perea Quejada, solicita el amparo del derecho a la vivienda digna propio y de los miembros de su núcleo familiar conformado por su cónyuge Soley Guzmán Pastrana, y sus hijos menores Andrés Felipe, Juan David y Jerson Perea, de cuatro, dos y un años de edad, cuyos registros civiles reposan a folios 23,24 y 25 del expediente.

A juicio del accionante si bien se han recibido respuestas por parte de la Agencia Presidencial Para La Acción Social, en las cuales se le ha brindado apoyo en razón de cumplimiento de fallos de tutela proporcionándole ayudas pasajeras, estos pronunciamientos no han dado respuesta material a la situación concreta que los aqueja cual es la falta de vivienda para si mismo y su núcleo familiar.

Frente a la tutela por estas razones pretendida, el Tribunal Administrativo de Antioquia despacho desfavorablemente la petición de amparo formulada por el actor.

Lo primero en dilucidarse en esta instancia, se encuentra relacionado con las condiciones fácticas que ofrece el caso en estudio, cual es la condición de desplazados del accionante y de los miembros de su núcleo familiar del Municipio de Urrao Antioquia, como así lo afirma en el escrito de tutela y lo corrobora la entidad accionada en el escrito de contestación.

Se observa igualmente dentro del expediente que el señor Nelson Ovidio Perea Quejada se postuló para ser beneficiario del subsidio de vivienda urbana, para la convocatoria de 2007, resultando calificado como así lo indica la entidad demandada a folio 32, del plenario.

Es decir que figura como hecho cierto la postulación del accionante junto con los miembros de su familia, para ser beneficiario del subsidio de vivienda; cuya materialización depende de la provisión de recursos que realice el gobierno nacional, para este tipo de fines; al respecto, afirmó el representante del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-

que para el año 2007 se otorgaron doce mil setecientos cuarenta (12.740) subsidios familiares de vivienda, es decir que se destinó el 33% del presupuesto anual destinado para estos subsidios, igualmente señaló que el 24 de enero de 2008, fue expedido el Decreto N° 170 que le permitirá a Fonvivienda seguir concediendo subsidios para todos aquellos postulantes que quedaron como calificados, situación en la cual de acuerdo al dicho de la entidad accionante, estaría el actor en tutela.

También es claro que pese a que el accionante ha cumplido con los trámites dispuestos para resultar beneficiario del subsidio, aplicando para ello en la Convocatoria para el año 2007, realizada por el Gobierno nacional; esta garantía se ha visto en dificultad de materialización por las razones expuestas por la entidad demandada como lo es la provisión de recursos, que para el caso del 2008, a través del Decreto 170, en cita, ya tendría alguna asignación a pesar de que esta no fue definida por la entidad demandada, y en segundo término por la situación de todos aquellos (cerca de ochenta mil) que se encuentran en igualdad de condiciones frente al peticionario, en espera del otorgamiento de un subsidio para vivienda.

Así las cosas es claro para esta Sala, que el derecho a la vivienda digna posee en su estructura la calidad de derecho fundamental; lo que indica que la problemática de este derecho se encuentra situada, en la exigibilidad, toda vez que se trata de un derecho que requiere una actuación ya no de omisión del Estado como es el caso de los derechos de libertad, sino contrario sensu, una actuación positiva, que implica la disposición de recursos para proveer el desarrollo del citado derecho.

De acuerdo de lo hasta aquí expresado, el actor se encuentra en desplazamiento y por tanto en alto grado de desprotección dada su

condición de sujeto en estado de vulnerabilidad; en tanto, su situación ha sido objeto de amparo a través del fallo con efecto *Inter comunis* T 025 de 2004, lo que indica que el juez que está llamado a propiciar el cumplimiento de la sentencia en cita, es la Corte Constitucional, como juez de conocimiento. Actualizamos de esta manera el fenómeno descrito en el presente fallo en tanto evidencia las dificultades de la figura jurídica empleada por el juez constitucional y los riesgos que asume el Juez de Tutela cuando ingresa en territorios de disposición de otros poderes del Estado.

Aunado a lo anterior, es oportuno señalar que el derecho a la igualdad estatuido en el artículo 13 de la Constitución Política, impone el trato idéntico a todas las personas que se encuentran en el mismo supuesto de hecho, regla solo susceptible de ser fraccionada, al encontrar condiciones de discriminación o diferenciación en cada caso particular.

En el caso sub lite el accionante no es susceptible de amparo por lo expresado y además en consideración al derecho a la igualdad de las cerca ochenta mil familias que se encuentran en espera del subsidio familiar, dato señalado por la entidad accionada, así que cualquier pronunciamiento al respecto, implicaría, en primera instancia, la comprobación de situaciones de discriminación que hayan tenido lugar sobre el actor, frente a las decisiones tomadas por FONVIVIENDA.

Así las cosas, es claro que ante la falta de prueba de una situación particular del actor, que lo haga diferente, frente a los cerca ochenta mil familias, que como él esperan turno, esta Sala negará el amparo invocado; en síntesis de los siguientes argumentos: a) el alcance *Inter comunis* de la sentencia T 025 de 2004 y el juez de conocimiento para

conocer de su cumplimiento b) falta de comprobación de un hecho que permita indicar vulneración del derecho a la igualdad del actor, c) la magnitud del compromiso estructural de la administración para arbitrar el cumplimiento de la orden señalada por el juez de tutela.

En consecuencia de lo anterior se procederá a confirmar la decisión de primera instancia, solo por las razones aquí expuestas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **FALLA**

**CONFÍRMASE** la providencia de 26 de noviembre de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por las razones aquí expuestas.

**LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 30° del Decreto 2591 de 1991, para los fines ahí contemplados.

Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**PUBLÍQUESE, CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN  
QUINTERO**

**LUIS RAFAEL VERGARA**