

Sentencia T-675/11

DERECHO A LA VIDA DIGNA-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA VIDA DIGNA-Dimensión constitucional como derecho fundamental

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza y alcance

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Tesis de conexidad entre derecho prestacional y derecho fundamental

DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Se consideran derechos subjetivos

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Reiteración de jurisprudencia

SUBSIDIO DE VIVIENDA-Mecanismo para el desarrollo progresivo del derecho a la vivienda digna

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Finalidad

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Finalidad

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Afectación de la confianza legítima por cuanto generó expectativa para adquisición de vivienda con recursos del 20% restante del subsidio familiar

DERECHO A LA CONFIANZA LEGITIMA-Frustración de expectativa de comportamiento legítimamente contraída no genera violación en determinadas circunstancias

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Reconocimiento de situaciones jurídicas con fundamento en actuaciones previas de autoridades públicas

CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR-Desarrollan función administrativa en políticas públicas de vivienda cuando actúan como administradoras de recursos parafiscales

CONFIANZA LEGITIMA Y PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Protección del administrado frente a cambios sorpresivos de las autoridades

DIGNIDAD-Principio fundamental

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS ECONOMICOS-Desconocimiento por suspensión del proceso de legalización de subsidios familiares cuya vigencia había vencido

SUBSIDIO DE VIVIENDA FAMILIAR Y DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS ECONOMICOS-Entrega material del bien por existir títulos de propietarios debidamente registrados

SUBSIDIO DE VIVIENDA FAMILIAR-Modalidades de desembolso

BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO DE VIVIENDA-No deben asumir consecuencias por incumplimiento de la Caja de compensación familiar

ACCION DE TUTELA CONTRA CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Autorización para legalización de subsidios familiares de vivienda otorgados

DERECHO AL MINIMO VITAL, CONFIANZA LEGITIMA Y VIVIENDA DIGNA-Autorización para legalización de subsidios familiares de vivienda otorgados

Referencia: expedientes T-3012630, T-3018887 y T- 3030697 (Acumulados)

Acciones de tutela instauradas por Marcela Camargo Santiago, Ludy Marcela Espinoza Triana y Diego Armando Vargas Martínez, y Alirio Méndez Peña y Alcira Villamizar Jaimes, contra Comfenalco Santander y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Magistrada Ponente:
MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., nueve (9) de septiembre de dos mil once (2011)

La Sala primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, María Victoria Calle Correa, Mauricio Gonzáles Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de las decisiones de tutela proferidas por los Juzgados Noveno Civil Municipal de Bucaramanga (T-3012630), Catorce Civil Municipal de Bucaramanga (T-3018887), Cuarto Civil Municipal de Bucaramanga y Primero Civil del Circuito de la misma ciudad (T-3030697), dentro de las acciones promovidas respectivamente por los señores(as) Marcela Camargo Santiago, Ludy Marcela Espinoza Triana, Diego Armando Vargas Martínez, Alirio Méndez Peña y Alcira Villamizar Jaimes.

La Sala de Selección N° cinco (5) de la Corte, en mayo 31 de 2011, eligió para efectos de su revisión los asuntos de la referencia, y dispuso acumularlos entre sí por presentar unidad de materia, para que sean fallados en una sola sentencia si así lo considera la Sala de Revisión.

Para esta Sala de Revisión procede la acumulación decretada por la Sala de Selección, por existir identidad en los hechos que motivan las tres (3) acciones, y en razón a ello se pronunciará un solo fallo para decidirlos.

I. ANTECEDENTES

Los señores Marcela Camargo Santiago (Expediente T-3012630), Ludy Marcela Espinoza Triana y Diego Armando Vargas Martínez (Expediente T-3018887), Alirio Méndez Peña y Alcira Villamizar Jaimes (Expediente T-3030697), respectivamente, presentaron acciones de tutela contra Comfenalco Santander y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales “a la dignidad humana, a la vida y a una vivienda digna”, con sustento en los hechos que se resumen brevemente a continuación.

1. HECHOS

1.1 Aspectos y narraciones comunes a los tres casos

1.1.1 En el año 2007 los tutelantes iniciaron los trámites ante Comfenalco Santander para ser beneficiarios de un subsidio de vivienda para obtener una casa propia. Con tal propósito presentaron cuentas de ahorro programado, diligenciaron los formularios y anexaron las certificaciones y documentos solicitados por la entidad accionada.

1.1.2 Una vez cumplidas todas las exigencias, el 18 de septiembre de 2007 recibieron las comunicaciones, en las cuales se les informaba que el subsidio les había sido aprobado, para adquirir vivienda de interés social nueva.¹

¹ Estos comunicados obran al folio 19 Y 20 del expediente T-3012630, al folio 15 Y 16 del expediente T-018887 y al folio 11 y 12 del cuaderno uno del expediente T-3030697.

1.1.3 En consecuencia, los días 28 de septiembre, 3 de octubre y 14 de noviembre de 2007 respectivamente, procedieron a firmar promesas de compraventa² con la Promotora Inmobiliaria Promicasa S.A. para adquirir vivienda de interés social en el proyecto Portal del Talao del municipio de Piedecuesta.

1.1.4 Cumplidos los requisitos exigidos por la constructora y las entidades crediticias y conferidos los créditos hipotecarios, el proceso de escrituración y entrega de las casas no se cumplió en la fecha pactada en la promesa, circunstancia explicada por la constructora, argumentando inconvenientes surgidos de la licencia de construcción, lo que impidió continuar con las obras y dilató el cumplimiento de la obligación.

1.1.5 En el mes de septiembre de 2010, superados los inconvenientes por parte de la Constructora, las casas objeto de la promesa ya estaban terminadas, faltando únicamente el trámite de las firmas de las escrituras públicas, registro y entrega material.

1.1.6 En el momento en que la Constructora iba a proceder con la escrituración, para que correlativamente Comfenalco procediera a dar la orden de desembolsar el porcentaje faltante del subsidio, la caja informó al Constructor-vendedor que no daría tal orden, aduciendo que la vigencia del subsidio se había vencido, y que no había solución o alternativa alguna, y en razón de ello procedió a declarar la ocurrencia del siniestro para reclamar ante la aseguradora el amparo cubierto por las pólizas del valor del subsidio.

1.1.7 El 28 de octubre de 2010 se reunieron Comfenalco, la aseguradora y la Constructora, con el fin de buscar una forma de arreglo que permitiera proteger los intereses de todos, en especial de los titulares del subsidio. Dicho arreglo consistía en que la aseguradora o la constructora se comprometían a realizar el proceso de escrituración de todas las viviendas restantes del Portal del Talao y garantizar la entrega de las casas en corto término.

1.1.8 Posteriormente, a mediados de diciembre de 2010, Comfenalco Santander le indicó a la Constructora, que como resultado de un concepto emitido por la Superintendencia de Subsidio Familiar, podía iniciar el proceso de escrituración; cuestión que no demoró porque el 27 de diciembre firmaron las respectivas escrituras públicas, y fueron llevadas a registro.

1.1.9 Mientras se surtía el trámite de las escrituras en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Comfenalco Santander envió un comunicado a la aseguradora, con copia a la constructora, señalando que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial había emitido concepto en el cual motivaba a Comfenalco a no participar en la culminación del proceso de escrituración porque la vigencia del subsidio había expirado, y que procediera

² Las Promesas de Venta aparecen en el Expediente T-3012630 del folio 98 a 100; en el Expediente T-3018887 del folio 69 a 71, y en el Expediente T-3030697 del folio 21 a 23.

a presentar el cobro ante la aseguradora de las pólizas que cubren los subsidios.

1.1.10 Los tutelantes señalan que no entienden cómo Comfenalco Santander, contando con un concepto favorable de la Superintendencia de Subsidio Familiar, que considera se debe culminar el proceso de escrituración y entrega de las casas puesto que de no hacerlo los afectaría a ellos y a otras familias, decide tomar el concepto negativo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que sin hacer mayor análisis les perjudica, desconociendo con ello su derecho a obtener una vivienda propia digna.

1.1.11 Precisan que las escrituras públicas de venta están firmadas y debidamente registradas,³ pero que el constructor se niega a hacerles entrega material de sus viviendas, puesto que el subsidio, que es parte del precio, no ha sido pagado en su totalidad, para lo cual Comfenalco debe autorizar el certificado de movilización.

1.2 Hechos y Aspectos diferentes

1.2.1 *Marcela Camargo Santiago* (Expediente T-3012630), manifiesta: (i) que tiene 28 años de edad, labora en la IPS Saludcoop y sus ingresos son alrededor de setecientos cincuenta y dos mil pesos (\$752.000); su compañero permanente Ariel Maldonado Angarita tiene 33 años, labora independiente como taxista, y tienen un hijo de 5 años llamado Néstor Ariel Maldonado Camargo; (ii) que se trasladaron desde la primera semana de diciembre de 2010 a la casa de su madre, por la expectativa que les creó Comfenalco, y desde entonces viven “arrimados” allí.

1.2.2 *Ludy Marcela Espinoza Triana y Diego Armando Vargas Martínez* (Expediente T-3018887), expresan: (i) que tienen 24 y 25 años de edad respectivamente, ella trabaja independiente como distribuidora de Coco, con

³ Del folio 8 a la 23 del expediente T-3012630, obra copia de la escritura pública y sus anexos No 5.948 del 27 de diciembre de 2010 de la Notaría Tercera del Círculo de Bucaramanga, por medio de la cual la Promotora Inmobiliaria Promicasa S.A transfiere a título de venta a la señora Marcela Camargo Santiago, la casa 1 de la manzana B de la Urbanización Portal del Talao, y ésta constituye Hipoteca a favor de Coomeva por la suma de \$24.500.000 de un crédito. Así mismo aparece el certificado de tradición, donde consta su registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Piedecuesta (Santander).

Del folio 10 a la 31 del expediente T-3018887, obra copia de la escritura pública y sus anexos No 6.010 del 29 de diciembre de 2010, de la Notaría Tercera del Círculo de Bucaramanga, por medio de la cual la Promotora Inmobiliaria Promicasa S.A transfiere a título de venta a Ludy Marcela Espinoza Triana y a Diego Armando Vargas Martínez, la casa 21 de la manzana F, Urbanización Portal del Talao. Igualmente aparece el certificado de tradición, donde consta el registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Piedecuesta (Santander).

Del folio 106 al 114 del expediente T-3030697 obra copia de la escritura pública No 5.949 del 27 de diciembre de 2010 de la Notaría Tercera del Círculo de Bucaramanga, por medio de la cual la Promotora Inmobiliaria Promicasa S.A transfiere a título de venta a Alirio Méndez Peña y a Alcira Villamizar Jaimes, la casa 1 de la manzana G, Urbanización Portal del Talao, y mediante la cual los adquirentes constituyen Hipoteca a favor de Bancolombia S.A. por la suma de \$9.000.000. Aparece así mismo el certificado de tradición, donde consta la inscripción de la escritura en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Piedecuesta (Santander).

ingresos mensuales promedio de cuatrocientos mil pesos (\$400.000), y él como promotor de ventas de industria Haceb; (ii) desde hace varios años viven pagando arriendo en el barrio el Bosque de Bucaramanga, pagando un canon de \$300.000, y que una semana antes de instaurar la tutela les habían sacado de donde estaban viviendo, y en el lugar en que actualmente habitan les están requiriendo la casa, con lo cual se ven expuestos a quedar sin hogar; de ahí la urgencia y necesidad de contar con una vivienda propia.

1.2.3 *Alirio Méndez Peña y Alcira Villamizar Jaimes* (Expediente T-3030697), dicen: (i) que cuentan con 42 y 41 años de edad respectivamente, que él trabaja como jardinero desde hace cuatro años y medio en un condominio, percibiendo un salario mínimo, y ella labora como trabajadora doméstica desde hace tres (3) años, sus ingresos rondan los trescientos cincuenta mil pesos (\$350.000); (ii) se casaron hace 18 años y tienen 3 hijos, de 18, 17 y 15 años de edad, dos de ellos se graduaron del colegio y el menor acaba de culminar el décimo grado y, viven hace 5 años en el barrio el Refugio de Piedecuesta, pagando un canon de arrendamiento de doscientos mil pesos (\$200.000).

2. Solicitud de tutela

Los accionantes solicitan se declare que Comfenalco Santander ha vulnerado sus derechos y los de sus hijos a la dignidad humana, a la vida y a una vivienda digna; y se ordene a Comfenalco Santander, por vía de excepción, desembolsar el dinero del subsidio que les fue otorgado para adquirir una vivienda.

3. Intervención de las accionadas

El conocimiento de las acciones correspondió respectivamente al Juzgado Noveno Civil Municipal de Bucaramanga (Expediente T-3012630), Catorce Civil Municipal de Bucaramanga (Expediente T-3018887), Cuarto Civil Municipal y Primero Civil del Circuito de Bucaramanga (Expediente T-3030697).

3.1 Respuesta de la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander.⁴

La Caja expuso en sus respuestas a las tutelas iguales argumentos para los tres casos, solicitando declarar improcedente lo pretendido por los actores.

Comfenalco sostiene que: **(a)** Conforme el artículo 5^{o5} del Decreto 2190 de 2009, está facultada para otorgar subsidios de vivienda a hogares en que uno o

⁴ Obra esta respuesta del folio 81 al 95 en el caso del expediente T- 3012630; del folio 52 a 66 en el caso del expediente T- 3018887, y del folio 34 a 42 del expediente T- 3030697.

⁵ Dispone el artículo 5 del Decreto 2190 de 2009: “Entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de interés social y recursos. Las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de que trata este decreto serán el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos definidos en el Decreto-ley 555 de 2003, o la

más de sus miembros sean afiliados a la misma, “*bajo el principio de autonomía relacionado con la ejecución de estos procesos, conferido en el párrafo final del mencionado artículo*”. (b) Los accionantes junto con sus hogares se postularon para acceder a dicho subsidio en el año 2007, entendiendo que tal beneficio brinda al hogar una ayuda económica para ser utilizada dentro del término de su vigencia, para poder acceder a la adquisición de una vivienda de interés social nueva. (c) Una vez agotados todos los procedimientos y verificaciones legales, la Caja mediante acta N° 039 del 16 de agosto de 2007, otorgó el subsidio familiar de vivienda a los hogares de los actores, (*en el caso del expediente T-3012630 subsidio por \$6.071.800, y \$9.107.700 en los casos de los expedientes T-3018887 y T-3030697*). (d) Los accionantes suscribieron entonces contratos de promesas de compra-venta de vivienda de interés social nueva, con la empresa Promicasa S.A, que desarrollaría el proyecto habitacional “Portal del Talao”, incorporando como parte de pago el valor del subsidio, y en ellas se pactó inicialmente la entrega de la vivienda para el 15 de febrero de 2008 en los casos del expediente T-3018887 y T-3030697 y 15 de marzo de 2008, en cuanto al expediente T-3012630, entrega que no se produjo por el constructor, situación que debe resolverse ante la jurisdicción ordinaria. (e) Aclara que el constructor, es el único responsable de la ejecución de las obras y entrega de las soluciones de vivienda, pues a Comfenalco sólo le compete el tema referente a los subsidios, y que, dentro de los términos de ley, el oferente no legalizó el cobro del subsidio desembolsado de forma anticipada conforme lo establecido en el artículo 59⁶ del Decreto 2190 de 2009, pues no firmó las

entidad que haga sus veces y las Cajas de Compensación Familiar con las contribuciones parafiscales administradas por estas, todo ello de conformidad con lo establecido en las normas vigentes aplicables a la materia”.

Las personas afiliadas al sistema formal de trabajo serán atendidas en forma prioritaria por las Cajas de Compensación Familiar, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la Ley 49 de 1990, los artículos 63 y 67 de la Ley 633 de 2000 y el artículo 4° de la Ley 1114 de 2006.

(...)

Con sujeción a las condiciones establecidas en el presente decreto, las Cajas de Compensación Familiar operarán de manera autónoma con respecto a sus beneficiarios y serán los responsables del montaje y operación de los procesos de postulación, calificación, asignación y pago de los subsidios. Así mismo, serán responsables de suministrar la información relativa a sus postulantes al Sistema de Información de Subsidios”.

⁶ Esta disposición del decreto 2190 de 2009 señala: “**Artículo 59. Giro anticipado del subsidio.** El beneficiario del subsidio podrá autorizar el giro anticipado del mismo a favor del oferente. Para proceder a ello, deberá este presentar ante la entidad otorgante o el operador, el certificado de elegibilidad del proyecto, las respectivas promesas de compraventa o los contratos previos para la adquisición del dominio, acreditar la constitución de un encargo fiduciario para la administración unificada de los recursos del subsidio, el contrato que garantice la labor de interventoría, y una póliza que cubra la restitución de los dineros entregados por cuenta del subsidio en caso de incumplimiento, que deberá cubrir el ciento diez por ciento (110%) del valor de los subsidios que entregará la entidad otorgante.

El ciento por ciento (100%) del valor de los subsidios se desembolsará al encargo fiduciario.

El 80% de esta suma se girará al oferente cuando se encuentre totalmente urbanizado el lote de terreno en el que se desarrollaron las soluciones de vivienda previa autorización del interventor, en los términos que establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante resolución.

Cuando el lote de terreno no se encuentre totalmente urbanizado, el 80% de esta suma podrá desembolsarse del encargo fiduciario al oferente, de manera proporcional al número de soluciones de vivienda que correspondan a la porción urbanizada del lote objeto del plan. Para tales efectos, el oferente deberá presentar una certificación de la interventoría en la que conste que:

- a) La porción del lote de terreno en el que se desarrollarán las soluciones de vivienda objeto del desembolso anticipado se encuentra totalmente urbanizada, y
- b) La constitución de un encargo fiduciario por parte del oferente donde se garantice la existencia de los recursos para la construcción y/o terminación del remanente de las obras de urbanismo. El desembolso de los

escrituras y no realizó la entrega de la solución de vivienda, en vigencia del subsidio y sus prórrogas permitidas en el artículo 51⁷ del mismo decreto. **(f)** Narra que el constructor cumplía con los requisitos establecidos en el decreto 2190 de 2009, razón por la cual se hizo desembolso anticipado del 80% del subsidio, girándolo al encargo Fiduciario suscrito por éste con Fiduciaria S.A, y que constituyó además, a favor de Comfenalco Santander, las pólizas No 300006505, 300006621, 300007058 y 300007060 de la aseguradora Cóndor S.A, amparando incumplimiento, con una vigencia igual a la vigencia del subsidio y tres meses más. **(g)** Comfenalco Santander en varias ocasiones adelantó visita a la obra, evidenciando atrasos, señalando que la ejecución física financiera del proyecto no correspondía al porcentaje de los recursos girados al oferente, desde el encargo fiduciario. **(h)** Consecuente con lo anterior, una vez operó la vigencia máxima permitida por la ley para los subsidios de vivienda, que para el caso fue el 30 de junio de 2010 para el subsidio y 30 de septiembre de 2010 para la póliza, y, teniendo en cuenta que el constructor no hizo entrega dentro de tales límites de las viviendas prometidas en venta, ni legalizó el último cobro del 20% del subsidio, el 30 de septiembre de 2010 procedió a hacer el reclamo a la aseguradora del amparo por el incumplimiento. **(i)** Que el 28 de octubre de 2010 se presentó en las instalaciones de Comfenalco Santander el Representante de Seguros Cóndor S.A., quien manifestó que el proyecto habitacional el Portal del Talao estaba ejecutado en un 99%, que los constructores se comprometían en un término prudente a garantizar los trámites de traspaso y entrega de las viviendas. **(j)** Menciona que se elevó consulta al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como a la Superintendencia del Subsidio Familiar, entidad que ejerce control sobre las Cajas de Compensación Familiar, con el fin de que conceptuaran sobre la viabilidad de lo propuesto por la compañía de seguros, bajo el entendido de que había operado el vencimiento de los subsidios. **(k)** El 13 de diciembre de 2010⁸ obtuvieron respuesta de la

recursos, en este caso, se llevará a cabo en los términos que establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante resolución.

En ningún caso podrán destinarse los recursos del subsidio, desembolsados de manera anticipada, para la construcción o terminación de las obras de urbanismo.

En todos los casos, para el giro del veinte por ciento (20%) restante, la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda o el operador informará por escrito a la fiduciaria del cumplimiento de la totalidad de los requisitos señalados en el artículo 58 del presente decreto, según la modalidad de solución de vivienda de que se trate, para que esta proceda a girar los recursos. De este modo se entenderá legalizada la aplicación total del subsidio, después de lo cual se procederá a devolver la póliza de garantía al oferente.

(...)"

Parágrafo 2º (...) El giro del veinte por ciento (20%) restante para la legalización del subsidio se efectuará una vez el oferente acredite ante la Caja de Compensación Familiar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos señalados en el artículo 58 del presente decreto...."

⁷ Reza el artículo 51: "*Vigencia del subsidio.* (...) "En el caso de los subsidios de vivienda de interés social asignados por las Cajas de Compensación Familiar, la vigencia será de doce (12) meses calendario, contados desde el primer día del mes siguiente a la fecha de la publicación de su asignación. (...).

Parágrafo 4º. *Las Cajas de Compensación Familiar podrán prorrogar, mediante acuerdo expedido por su respectivo Consejo Directivo, la vigencia de los subsidios familiares de vivienda asignados a sus afiliados por un plazo no superior a doce (12) meses, prorrogable máximo por doce (12) meses más.* Para los casos en los que exista giro anticipado de subsidio, esta ampliación estará condicionada a la entrega por parte del oferente de la ampliación de las respectivas pólizas, antes de los vencimientos de los subsidios."

⁸ Obra este concepto en los tres expedientes. (Folio 44 a 46 T- 3012630. Folio 40 a 42 T- 3018887, y del folio 117 a 119 T-3030697). Expresamente la Superintendencia del Subsidio familiar en este concepto, como sustento de la recomendación que hace a Comfenalco Santander de culminar satisfactoriamente el proceso,

Superintendencia del Subsidio Familiar que concluía y sugería, tomando las medidas y exigiendo las garantías necesarias, dar vía libre a la culminación del proceso, para garantizar el derecho a obtener una vivienda digna al grupo de familias, que no era recomendable dar aplicación ciega a disposiciones legales que contravienen normas constitucionales que amparan dicho derecho. **(l)** Con posterioridad al concepto de la Superintendencia del Subsidio Familiar, se recibió el concepto del Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,⁹ en el cual se concluye de forma tajante que como la vigencia de los subsidios había expirado, no era posible que pudieran participar en la legalización de las escrituras, y que, el camino a seguir era exigir las garantías ante la aseguradora. **(m)** Comfenalco Santander justifica su decisión amparado en el respeto al Decreto 2190 de 2009 y demás normas complementarias, y en el respaldo de un concepto de la oficina jurídica del Ministerio. Manifiesta que la tutela no es la vía para resolver esta clase de reclamos.

3.2 Respuesta de la Nación-Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

En su respuesta el Ministerio solicitó que se denegaran las pretensiones que pretenden imputársele, por ausencia de legitimación en la causa por pasiva. Para justificar su pedido, en esencia, dice respecto de los hechos **(i)** que no entra “a afirmar ni a negar ninguno”, toda vez que no le constan, porque se refieren a actuaciones adelantadas por Comfenalco Santander, las que conforme al último inciso del artículo 5° del Decreto 2190 de 2009 operan de manera autónoma con respecto a sus beneficiarios. **(ii)** Expresa no tener injerencia alguna en los hechos que motivaron las acciones, por cuanto el Ministerio “*No es la entidad encargada de coordinar, asignar y/o rechazar*

porque no ve **inconveniente** legal a que se expida la movilización de los recursos del subsidio para garantizar el derecho a vivienda digna de las familias, expone entre otras cosas que:

“La Corte Constitucional reiteró la línea jurisprudencial trazada en relación con la naturaleza y alcance del derecho a la vivienda digna. De acuerdo con esos lineamientos, si bien ha reconocido que de conformidad con la Constitución, en principio, se trata de un derecho que pertenece a la categoría de los derechos económicos y sociales y por ende, de naturaleza prestacional y progresiva, también ha señalado que en ciertos casos algunas facetas de la vivienda digna alcanzan la condición de derechos fundamentales subjetivos. De igual manera, ha estimado que una vez han sido definidos las políticas públicas relativas a la vivienda digna las garantías jurídicamente reconocidas adquieran un carácter fundamental...”

(...)

De esta forma, es claro que si se aplica exegéticamente la norma, la Caja debería haber declarado con oportunidad la caducidad del subsidio por vencimiento de la vigencia del mismo. Sin embargo, se puede interpretar que el desarrollo de la normatividad de vivienda busca proveer de unas reglas claras para el adecuado desenvolvimiento de los procesos que comprenden la administración de unos recursos, que en esencia están orientados a propiciar la consecución de una solución de vivienda por parte de las familias colombianas de más bajos recursos.

*Así las cosas, el flujo de este proceso se ha entorpecido para este grupo de familias y no es claro que darle ciego cumplimiento a las disposiciones sea la mejor opción para salirle al paso a esta problemática. Por ello consideramos que la Caja, en primer lugar debe evaluar los riesgos que conlleva para la misma aceptar la propuesta de la Aseguradora y una vez sopesados y si es viable, **propiciar entonces la culminación del proceso de asignación para beneficio de sus afiliados.** Todo lo anterior por vía de excepción y en consideración a la preeminencia de las normas constitucionales que amparan el derecho a una vivienda digna, **para este ente de control no existe objeción al respecto.**” (Resaltado no es del texto original)*

⁹ Concepto que figura al folio 52 y 53 expediente T- 3012630.; los folios 43 y 44 expediente T- 3018887, y los folios 125 y 126 expediente T- 3030697.

los subsidios de interés social”, que corresponden de manera exclusiva y autónoma a las cajas de compensación familiar en relación con sus beneficiarios. (iii) Hace mención de las normas que confieren funciones al Ministerio, en particular la ley 99 de 1993, evidenciando que no tienen asignada la de coordinar, asignar y rechazar las solicitudes de los diferentes subsidios de vivienda, ni de los que otorga con cargo a recursos de la Nación Fonvivienda, mucho menos de los subsidios que manejan y confieren las Cajas a sus beneficiarios, con cargo a los recursos parafiscales que administran.

3.3. Dentro del expediente T-3012630, el Juzgado Noveno Civil Municipal de Bucaramanga ordenó, mediante auto del 31 de enero de 2011¹⁰, vincular a la Constructora Promicasa S.A y al Municipio de Piedecuesta-Secretaría de Planeación.

3.3.1 El municipio dio respuesta al escrito de tutela,¹¹ y sin ahondar en lo referente a los hechos, expresa que no es cierto que la demora en el cumplimiento de la obligación por parte de la Constructora se deba a la revocatoria de licencia alguna que haya realizado la Secretaría de Planeación; sin embargo acepta que en el año 2007 le fue conferida licencia de Urbanismo y Construcción para el desarrollo del proyecto habitacional Portal del Talao, la cual fue objeto de modificación en julio de 2008, y adjunta la resolución.¹²

3.3.2 Promicasa S.A dio respuesta,¹³ manifestando que todos los hechos expuestos por la actora son ciertos, que a pesar de hallarse firmadas y registradas las escrituras de venta, no ha hecho entrega material de la vivienda a la actora y a otras familias en similar situación, porque Comfenalco Santander no ha emitido el certificado de movilización de recursos del subsidio, que hace parte del precio. Menciona que la caja, en vez de acoger los lineamientos iniciales que recibió de la Superintendencia de Subsidio Familiar, para culminar el trámite, se ampara en el concepto negativo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, vulnerando los derechos fundamentales impetrados.

Que no puede ser expuesta la tutelante, y grupo de familias que se encuentran en igual situación, a procesos que faciliten el que los constructores esgriman como vendedores la excepción de contrato no cumplido, por ausencia del pago completo del precio, sometiendo a los beneficiarios del subsidio, y a ellos mismos, a una total incertidumbre.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

¹⁰ Obra al folio 59, expediente T-3012630.

¹¹ Aparece del folio 65 a 67 del expediente T-3012630.

¹² Del folio 72 a 76 expediente T-3012630 figura resolución No 68547-0-07-0439 del 8 de julio de 2008, de la Secretaría de Planeación, de Piedecuesta, “*Por la cual se modifica una resolución y se concede modificación de una licencia de urbanización y construcción, modalidad obra nueva*”, correspondiente al proyecto Portal del Talao.

¹³ Esta respuesta obra del folio 77 a 80 del expediente T-3012630.

1. Expediente T-3012630. El Juzgado Noveno Civil Municipal de Bucaramanga, a través de fallo del 11 de febrero de 2011 denegó la acción de tutela instaurada por la señora Marcela Camargo Santiago, sosteniendo “...*que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo, para proteger los derechos fundamentales invocados por el actor, toda vez que la misma cuenta en la actualidad con otros mecanismos de defensa judicial y no se encuentra en el acervo fáctico y probatorio existente en el proceso prueba alguna de la que se infiera un posible perjuicio irremediable*”, y afirma que Comfenalco Santander actuó conforme a derecho, sin conculcar ninguno de los derechos fundamentales invocados.

Este fallo no fue impugnado

2. Expediente T-3018887. El Juzgado Catorce Civil Municipal de Bucaramanga, mediante sentencia del 03 de febrero de 2011 decidió no conceder el amparo de tutela impetrado por Ludy Marcela Espinoza Triana y Diego Armando Vargas Martínez, por considerar que “*los accionantes cuentan con otro medio de defensa judicial como es acudir a la jurisdicción ordinaria civil, para solucionar el incumplimiento contractual del constructor*”.

Expone el despacho como sustento de su decisión, entre otras cosas, que “...*la protección de[1] derech[o] a la vivienda digna no es un derecho fundamental, sino que se ha considerado un derecho de carácter prestacional...*”, que sólo será fundamental “*cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, etc...*”, concluyendo que en este caso “...*no se han violado derechos fundamentales por la accionada*”.

La decisión no fue impugnada

3. Expediente T-3030697. El Juzgado Cuarto Civil Municipal de Bucaramanga resuelve en providencia del 17 de enero de 2011 no conceder la tutela interpuesta por Alirio Méndez Peña y Alcira Villamizar Jaimes, al estimar que los demandantes cuentan con vías ordinarias, que no pueden ser reemplazadas por el mecanismo excepcional de tutela.

El despacho textualmente concluye: “*Solo se aceptaría la tutela como mecanismo transitorio si hay violación a un derecho fundamental..., pero en nuestro caso en comento no ha existido violación de un Derecho Fundamental, no habiendo un derecho vulnerado el accionante debe recurrir a otros medios y no a la vía de tutela (sic) ya que la acción de tutela es improcedente para este caso que es competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria...*”.

Esta sentencia fue impugnada

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Bucaramanga, mediante fallo del 22 de febrero de 2011 confirmó en su integridad lo resuelto por el a quo, al considerar “*que los tutelantes pueden solicitar ante la jurisdicción ordinaria – justicia civil- la resolución del contrato con la debida indemnización por los perjuicios causados...*”

Y como sustento de su decisión, entre otras cosas, sostiene “*que en el presente asunto no se encuentra acreditado un perjuicio irremediable,(sic) por las siguientes razones: 1) el inmueble sobre el cual recae el subsidio de vivienda no sirve en estos momentos de vivienda para los actores; 2) no se probó dentro del expediente que dicho bien es el único que integra el patrimonio económico de los demandantes y, por ende, no estén en capacidad de establecer su vivienda en otro lugar; 3) no se demostró la carencia de recursos de los demandantes para fijar su residencia en otro inmueble, por medio de mecanismos como el arrendamiento; 4) la decisión adoptada por la entidad demandada no está afectando grupos poblacionales de los que se predique el estado de debilidad manifiesta, como sucede con las personas sujetas al desplazamiento forzado por el conflicto armado interno*”.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar los fallos mencionados, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en las demás disposiciones pertinentes.

2. Planteamiento del problema jurídico

Con sustento en los elementos fácticos sucintamente descritos y lo decidido por los jueces constitucionales de instancia, corresponde en esta ocasión a la Sala de Revisión establecer, si las entidades accionadas han vulnerado los derechos fundamentales a la vida, a la vida digna y a una vivienda digna, *de Marcela Camargo Santiago (Expediente T-3012630), de Ludy Marcela Espinoza Triana y Diego Armando Vargas Martínez (Expediente T-3018887), de Alirio Méndez Peña y Alcira Villamizar Jaimés (Expediente T-3030697), y de sus familias*, por el hecho de que Comfenalco Santander no ha autorizado la movilización de porcentaje pendiente de los recursos del subsidio, que les fue conferido por la Caja para compra de vivienda de interés social nueva, argumentando que la vigencia de los subsidios ya feneció, y que el constructor no hizo entrega de los inmuebles, ni utilizó el 20% restante del subsidio dentro de su vigencia, a sabiendas de que las viviendas se hallan construidas y listas para su entrega, e inclusive, las escrituras de venta a favor de cada uno de los actores ya fueron firmadas y registradas en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Piedecuesta (Santander).

Con el propósito de resolver el problema jurídico planteado, se abordará y reiterará la jurisprudencia relacionada con: (i) El derecho a una vida digna, su dimensión constitucional como derecho fundamental; (ii) la naturaleza y el alcance del derecho a la vivienda digna y su protección a través del ejercicio de la acción de tutela; (iii) los subsidios de vivienda familiar en la doctrina constitucional, como mecanismo para el logro progresivo de la efectividad del derecho a contar con una vivienda digna y, con sustento en ello, la Sala procederá a analizar y a resolver (iv) los casos concretos, para determinar si hay lugar o no a la protección de los derechos fundamentales invocados.

3. El derecho a la vida, a una vida digna. Su dimensión constitucional como derecho fundamental. Reiteración de jurisprudencia

El Derecho a la vida, constituye, así lo ha delineado desde sus inicios esta Corporación¹⁴, el sustento y razón de ser para el ejercicio y goce de los restantes derechos, establecidos tanto en la Constitución como en la ley; con lo cual se convierte en la premisa mayor e indispensable para que cualquier persona natural se pueda convertir en titular de derechos u obligaciones.

Pero así mismo la Corte Constitucional, en abundante jurisprudencia ha sostenido que el derecho a la vida reconocido por el constituyente, no abarca únicamente la posibilidad de que el ser humano exista, es decir, de que se mantenga vivo de cualquier manera, sino que conlleva a que esa existencia deba entenderse a la luz del principio de la dignidad humana¹⁵, reconocido en el artículo 1° de la Carta como principio fundamental e inspirador de nuestro Estado Social de Derecho.

¹⁴ Ver Sentencia T-534 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón).

¹⁵ Ver sentencia T-860 de 1999 (MP Carlos Gaviria Díaz).

En sentencia SU-062/99¹⁶ este Tribunal, en lo pertinente, precisó que:

“Al tenor de lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. La dignidad, como es sabido, equivale al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal. Equivale, sin más, a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. De esta manera, la dignidad se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado colombiano”.

Desarrollando los conceptos anteriores, la jurisprudencia constitucional en torno del derecho a la vida ha hecho énfasis en que éste no hace relación exclusivamente a la vida biológica, sino que abarca también las condiciones mínimas de una vida en dignidad.

Así las cosas, la efectividad del derecho fundamental a la vida, sólo se entiende bajo condiciones de dignidad, lo que comporta algo más que el simple hecho de existir, porque implica unos mínimos vitales, inherentes a la condición del ser humano, y, dentro de esos mínimos, que posibilitan la vida de un individuo, está el derecho a tener una vivienda, como se pasa a exponer.

4. Naturaleza y alcance del derecho a la vivienda digna. La procedencia de su protección directa a través del ejercicio de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia

En el estado social de derecho, el compromiso con la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Carta, tales como el derecho a la salud, a la seguridad social, a la educación, al acceso al agua potable, al trabajo, o a la vivienda digna implica, para su efectivo cumplimiento, que el Estado implemente políticas públicas, encaminadas a la obtención de los recursos necesarios para su materialización.¹⁷

La Corte en sus inicios consideró, que el derecho a una vivienda digna no era un *derecho fundamental*, susceptible de ser amparado a través del mecanismo de la acción de tutela, argumentando precisamente su indeterminación, porque para su efectivo cumplimiento, requeriría de un desarrollo legal y la implementación de ciertas políticas. Sin embargo, esta Corporación correlativamente ha anotado en su jurisprudencia, que ese argumento apunta a plasmar más la forma como dichos derechos pueden hacerse efectivos en la práctica, que a desconocer la necesaria protección que merecen los mismos, en cuanto derechos constitucionalmente consagrados, aspecto que deriva

¹⁶ MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁷ Al respecto se puede consultar la sentencia T-907 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

incuestionable una vez establecida su imperiosa protección de cara al respeto de la dignidad humana.

“Ahora bien, en el caso preciso del *derecho a la vivienda digna, consagrado en el artículo 51 superior* y reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948,¹⁸ en el artículo 11 numeral 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,¹⁹ así como en otros instrumentos internacionales,²⁰ *la relación existente entre su garantía efectiva y la dignidad humana es prácticamente evidente*. Así, no es necesario desplegar un ejercicio argumentativo exhaustivo para concluir que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra aquella relacionada con proveerle un lugar de habitación adecuado”.²¹

Es así como esta Corporación ha definido el derecho a la vivienda digna, como aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con condiciones suficientes para que quienes allí habiten puedan realizar de manera digna su proyecto de vida.²²

De ahí que la Corte en relación con esta categoría de derechos haya atemperado su postura, en aras de ofrecer una efectiva salvaguarda de garantías constitucionales, que pueden terminar afectadas como resultado de su desconocimiento, y adopta *la tesis de la conexidad*,²³ en virtud de la cual, un derecho, como el de la vivienda digna, por más que tuviera un carácter prestacional, es exigible a través de la acción de tutela, cuando su desconocimiento comprometa derechos consagrados en la Carta como fundamentales, tales como el derecho a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal y al mínimo vital,²⁴ por mencionar algunos.

¹⁸ “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

¹⁹ “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

²⁰ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (párrafo 2 del artículo 14), Convención sobre los Derechos del Niño (párrafo 3 del artículo 27), Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (artículo 10), Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (párrafo 8 de la sección III), Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (párrafo 1 del artículo 8) y Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores.

²¹ Ver sentencia T- 895 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

²² Ver, entre otras, las sentencias T- 958 de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett), T-791 de 2004 (MP Jaime Araujo Rentería) y T-573 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez).

²³ Se puede consultar, entre otras, la sentencia T-544 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa) y la T- 036 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

²⁴ Ver sentencia T-323 de 2010 (MP Nilson Pinilla Pinilla).

Posteriormente la Corporación en su desarrollo doctrinario advirtió como “artificial”²⁵ la exigencia de conexidad respecto de derechos fundamentales, como presupuesto para amparar por vía de tutela un derecho de contenido prestacional, como el derecho a la Vivienda Digna, porque todos los derechos, unos más que otros, contienen una connotación prestacional evidente, y porque restarle el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, de paso, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos, que hacen parte del bloque de constitucionalidad, mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial, que hoy resulta en desuso así sea explicable desde una perspectiva histórica.²⁶

La jurisprudencia de la Corte ha sido reiterativa en manifestar que los derechos económicos, sociales y culturales deben considerarse como derechos subjetivos, en ciertos contextos, en la medida en que se creen las condiciones para que la persona exija del Estado el cumplimiento de la obligación que tiene, por ejemplo en virtud de la ley, de ejecutar una prestación determinada. Así, se consolida entonces un derecho en favor de un sujeto específico,²⁷ por ejemplo como consecuencia del desarrollo legislativo o reglamentario de las cláusulas constitucionales, gracias en parte a que se ha superado el nivel de indeterminación del derecho a la vivienda digna. Esto se logra, entonces, a causa de la configuración específica de determinadas prestaciones en beneficio de las personas, por ejemplo mediante la creación e implementación de planes y programas que promueven la adquisición de vivienda propia; o mediante el otorgamiento de subsidios y apoyos de carácter técnico o financiero; o mediante la demarcación de un conjunto de prestaciones concretas a cargo de las entidades que tienen como función desarrollar la política pública en materia de vivienda. En este sentido, puede considerarse que el derecho a la vivienda digna adquiere el estatus de un derecho fundamental y, por ende, que su protección puede ser invocada, de manera directa, por vía de acción de tutela.

Hecha esta breve reseña jurisprudencial se estima pertinente, antes de entrar a analizar de fondo los casos, hacer una rápida alusión doctrinal de la Corte en relación con los subsidios de vivienda familiar como medio de hacer efectivo el derecho a obtener una vivienda digna y su propósito dentro de nuestro Estado Social de Derecho.

5. Los subsidios de vivienda familiar en la doctrina constitucional, como mecanismo para el logro progresivo de la efectividad del derecho a contar con una vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia

²⁵ Se puede consultar, entre algunas, la sentencia T-016 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y T-907 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

²⁶ Sentencia T-016 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

²⁷ En relación con este tema se pueden consultar las sentencias T-108 de 1993 (MP Fabio Morón Díaz); T-207 de 1995, (MP Alejandro Martínez Caballero), T-042 de 1996 (MP. Carlos Gaviria Díaz), y SU-819 de 1999 (MP Álvaro Tafur Galvis).

En lo que corresponde a la doctrina constitucional referida a los subsidios de vivienda familiar y sus fines, estima la Sala, que por ser aleccionador e ilustrativo en lo que corresponde al tema, se reiterará lo precisado por esta Corporación en la sentencia C-057 de 2010,²⁸ en la que la Corte sostuvo:

“[e]l artículo 51 de la CP establece el derecho a la vivienda digna. Dado su contenido de derecho económico, social, cultural y programático -de desarrollo legal y progresivo- su consagración constitucional no otorga a las personas, de manera inmediata, un poder de exigibilidad de la prestación allí contenida contra el Estado, salvo que concurren las condiciones que permitan que “el derecho adquiera una fuerza normativa directa”. De igual manera, la jurisprudencia ha sostenido que el derecho a disfrutar de una vivienda digna, en abstracto, no puede ser considerado como fundamental, mas por conexidad con un derecho fundamental puede ser protegido mediante la acción de tutela.

En cuanto a su efectividad, el derecho a la vivienda digna no se realiza solamente en la adquisición del dominio sobre el inmueble, sino, también, en la tenencia de un bien que posibilite su goce efectivo, esto es, que permita el acceso real y estable a un lugar adecuado en donde una persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad...”

“Para desarrollar la política social de vivienda de las clases menos favorecidas, el Estado creó el sistema de vivienda de interés social, y diseñó el subsidio familiar como uno de los mecanismos idóneos para su realización efectiva. El régimen normativo del subsidio establece requisitos y condiciones especiales dirigidas a posibilitar la adquisición de una vivienda digna por personas de escasos recursos económicos, de modo que mediante actos positivos se pueda concretar el derecho constitucional del 51 de la CP y la garantía de acceso de las personas postulantes en condiciones de igualdad.

De conformidad con lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 91 de la Ley 388 de 1997,²⁹ los recursos que destine el Gobierno Nacional para la asignación de los subsidios de vivienda de interés social que se canalizan por conducto del Fondo Nacional de Vivienda se dirigirán prioritariamente a atender las postulaciones de la población más pobre, dentro de la cual se encuentran las personas no vinculadas al sistema formal de trabajo. De igual manera las personas afiliadas al sistema *formal de trabajo* deberán ser atendidas en forma prioritaria por las ***Cajas de Compensación***

²⁸ MP Mauricio González Cuervo), que declara exequible un fragmento del artículo 24 del Decreto-Ley 353 de 1994 y un aparte del artículo 14 de la Ley 973 de 2005 (Salvamento de voto de la Magistrada María Victoria Calle Correa, y de los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva).

²⁹ Modificada por la Ley 962 de 2005.

Familiar, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la Ley 49 de 1990 y los artículos 63 y 67 de la Ley 633 de 2000 y Ley 789 de 2002”.³⁰

Al ocuparse del régimen general de los subsidios de vivienda, la Corte ha reiterado en varias ocasiones que se trata de una herramienta, “*con que cuenta el Estado, para lograr que los ciudadanos, con escasos recursos económicos, puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas, dando así aplicación al derecho consagrado constitucionalmente en el artículo 51*”³¹ y, que “*es un aporte estatal que se entrega por una sola vez al beneficiario, el cual puede estar representado en especie o en dinero, y está dirigido a que personas con escasos recursos económicos puedan acceder a una vivienda o a mejorar la que ya tiene*”.³² Se ha entendido que “*en términos generales, el subsidio familiar de vivienda es una de las herramientas con las que cuenta el Estado para lograr que los ciudadanos de más bajos recursos puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas*”³³ y que “*fue implementado en nuestro país con el objeto de asegurar el acceso a la vivienda social de los hogares de escasos recursos*”.³⁴

Este rápido repaso jurisprudencial pone de presente que para la Corte, el subsidio de vivienda se encamina a apoyar a personas de “*escasos recursos económicos*”, a los de “*más bajos recursos*”, a los “*hogares de bajos recursos*” y, en general, a la “*población más pobre*”.

Con los presupuestos jurisprudenciales reseñados, procede la Sala a analizar los casos y a exponer su solución.

6. Los casos concretos

6.1. De la actuación y del material probatorio existente esta Sala encuentra establecidos los siguientes aspectos:

- Los tutelantes resultaron beneficiarios de subsidios para compra de Vivienda de Interés Social Nueva. En el caso del expediente T-3012630 el subsidio se otorgó por la suma de \$6.071.800, y por la suma de \$9.107.700 en los casos de los expedientes T-3018887 y T-3030697.
- Aplicaron el subsidio para compra de Vivienda nueva en proyecto habitacional Portal del Talao, para lo cual suscribieron promesas de venta en 2007 con la Constructora Promicasa S.A.
- En septiembre de 2010 las casas se encontraban terminadas, faltando para culminar el trámite, realizar el proceso de escrituración y entrega de las casas.

³⁰ Sentencia T-175 de 2008 (MP Mauricio González Cuervo.)

³¹ Sentencia T-831 de 2004 (MP Jaime Araujo Rentería).

³² Sentencia T-791 de 2004 (MP Jaime Araujo Rentería).

³³ Sentencia T-585 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

³⁴ Sentencia T-040 de 2007 (MP Jaime Araujo Rentería).

- Cuando la vigencia máxima de los subsidios terminó no se había logrado la legalización del 20% del subsidio, porque dentro de dicho plazo el Constructor no alcanzó a cumplir su obligación. Por esta razón, el 30 de septiembre de 2010 Comfenalco elevó reclamo ante la aseguradora y ésta expidió la póliza de cumplimiento que ampara el riesgo de los subsidios.

- El 28 de octubre de 2010 en reunión de la aseguradora con Comfenalco Santander, aquella propuso, en aras de respaldar los derechos de los beneficiarios de los subsidios, que en un término prudente se comprometía a garantizar el cumplimiento del proceso de escrituración y entrega de las viviendas, y fue así como a comienzos de diciembre de 2010, contando con un concepto favorable de la Superintendencia de Subsidio Familiar, Comfenalco permitió se reactivase la finalización del trámite.

- El 27 de diciembre de 2010 se firmaron en la Notaría Tercera del Círculo Notarial de Bucaramanga escrituras de venta, donde los demandantes figuran como adquirentes, y, estando en espera del registro de las mismas, Comfenalco se abstuvo de participar en la culminación del proceso, porque un concepto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, advertía que no podía proseguirse con el trámite recomendando y exigió las pólizas, por la expiración de la vigencia de los subsidios.

- Obran dentro de los expedientes los certificados de tradición, expedidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Piedecuesta (Santander), de los que se obtiene claramente que las escrituras de compraventa ya fueron registradas.

- Comfenalco Santander, en su momento y por cumplir con los presupuestos legales de manera anticipada desembolsó el 100% del subsidio al encargo Fiduciario y autorizó el desembolso del 80.

- La entidad, no ordenó el desembolso del 20% restante del subsidio, porque para la fecha en que las viviendas estuvieron listas, se había llegado al límite de vigencia de los subsidios y al máximo de las prórrogas que permite la ley.³⁵ Tales recursos hacen parte del precio de venta de las viviendas, están construidas, y a pesar de haberse celebrado escritura pública y estas estar debidamente registradas, el Constructor no hace entrega material de las mismas a los accionantes, privándoseles junto con sus familias al derecho constitucional a contar con una vivienda digna, hasta que la suma restante acordada como precio no le sea cancelada.

Comfenalco defiende su postura sosteniendo, (i) que simplemente aplica lo dispuesto en el marco legal, Decreto 2190 de 2009 y demás normas que

³⁵ Ver parágrafo cuarto del artículo 51 del decreto 2190 de 2009, de él se extra que el término inicial de vigencia del subsidio, que son 12 meses, puede ser prorrogado hasta por dos ocasiones más y por un término igual.

establecen la facultad para otorgar subsidios familiares de vivienda, con recursos parafiscales administrados por las Cajas, y que (ii) comparte el concepto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que ratifica su posición, conforme al cual la única opción a seguir es abstenerse de participar en la culminación del trámite de legalización y entrega de las viviendas, y exigir las pólizas que amparan los dineros del subsidio.³⁶

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que Comfenalco contaba previamente con un concepto rendido por la Superintendencia de Subsidio Familiar, de comienzos de diciembre de 2010 en el cual, reconociendo la autonomía que tiene la caja, la insta a buscar una salida que garantice el derecho constitucional a la vivienda digna de las familias, y no hacer una simple aplicación mecánica de la norma legal, que de cumplirse de esa manera desconoce el derecho fundamental a la dignidad humana de los beneficiarios del subsidio, al afectar su mínimo vital para procurarse una subsistencia digna. Por ello, la Superintendencia sugiere, que previas las precauciones y garantías para aceptar lo propuesto por la aseguradora, lo más conveniente es la culminación del trámite, expidiendo la certificación de movilización de los recursos pendientes del subsidio, en aras de garantizar el derecho constitucional mencionado.³⁷

Comfenalco, sin embargo, soslaya lo precisado por la Superintendencia de Subsidio Familiar, y al contrario asume la aplicación estricta de lo establecido en el Decreto 2190 de 2009, conforme lo expuesto en el concepto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.³⁸

6.2. Teniendo en cuenta que la Superintendencia del Subsidio Familiar legalmente sí cumple labor de coordinación, control y vigilancia respecto de la actividad de las Cajas de Compensación Familiar,³⁹ era más racional finiquitar el trámite de escrituración y entrega de los inmuebles, que conllevar hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna de los demandantes. Debe tenerse en cuenta que al 27 de diciembre de 2010, tal y como está

³⁶ Concepto que aparece al folio 52 y 53 expediente T- 3012630.; los folios 43 y 44 expediente T- 3018887, y los folios 125 y 126 expediente T- 3030697.

³⁷ Obra este concepto del folio 44 a 46 expediente T- 3012630. del folio 40 a 42 expediente T- 3018887, y del folio 117 a 119 expediente T-3030697.

³⁸ Ver artículo 25 del C.C.A.

³⁹ La Superintendencia del Subsidio Familiar es una Entidad Estatal del orden Nacional, adscrita al Ministerio de la Protección Social, que tiene como visión “garantizar mediante sus funciones de inspección, vigilancia y control, el eficaz funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar, acorde con la Ley y normas vigentes, la ampliación de su cobertura y la calidad de los servicios que prestan, **en especial a la población de medianos y bajos ingresos, en aplicación de los principios de universalidad y solidaridad**”, y conforme la **resolución No 0554 del 4 de noviembre de 2010** de la Superintendencia de Subsidio familiar, **por la cual se actualiza el Manual específico de Funciones y requisitos**, corresponde a ella, entre otras, las siguientes funciones (i) *Velar por la aplicación de las leyes y reglamentos en lo referente al Subsidio Familiar y ordenar a los organismos vigilados que se ajusten a ellos.* (ii) *Instruir a las entidades vigiladas sobre la forma como deben cumplir las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.* (iii) *Ejecutar el control administrativo financiero y contable sobre las entidades sometidas a su inspección y vigilancia.* (iv) *Solicitar a las entidades vigiladas los estados financieros, para que el Superintendente formule sus observaciones, las cuales serán de obligatoria consideración por parte de la entidad vigilada.*

probado, se firmaron las escrituras públicas de traspaso a los accionantes y se registraron, no existe entonces motivo razonable para que la entrega material de las viviendas se vea frustrada por la no movilización del porcentaje del subsidio que falta por legalizar. No entiende esta Corte por qué Comfenalco, se torna intransigente ante una actuación final, que ante todo busca garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de los tutelantes, sin que con ello se vean en riesgo los dineros del subsidio, que no discute esta Corporación se otorgan con cargo a recursos parafiscales que administran las cajas.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los tutelantes suscribieron las escrituras públicas de compraventa e hipoteca, con autorización de Comfenalco Santander, expresada mediante comunicación del 16 de diciembre de 2010. En dichos documentos, los tutelantes adquirieron obligaciones con entidades financieras para asumir el pago de los saldos restantes de los precios de los inmuebles, actuando con la confianza legítima de que los subsidios familiares de vivienda iban a ser desembolsados por la Caja de Compensación Familiar.

Al respecto, es pertinente indicar que toda persona tiene derecho a la confianza legítima. Este derecho se deduce razonablemente de una interpretación sistemática de la Constitución, en la cual se toman como referentes normativos el principio de buena fe (art. 83, C.P.) y el fin de la seguridad jurídica (art. 2, C.P.).⁴⁰ De acuerdo con el entendimiento que le ha dado la Corte a la confianza legítima, se trata de un principio con raigambre constitucional que, entre otros efectos, tiene el de prohibirles a las autoridades públicas y a los poderes privados que por ejemplo participan en la prestación de servicios públicos, o en la satisfacción de necesidades básicas “*contravenir sus actuaciones precedentes y [d]efraudar las expectativas que generan en los demás, a la vez que compelen a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de las situaciones que objetivamente permitan esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico*”.⁴¹ Dado que, en este caso, la Caja de Compensación Familiar generó una expectativa legítima de los tutelantes de que la adquisición de su vivienda iba a ser cubierta parcialmente con los recursos del subsidio familiar de vivienda, con el cambio de posición de la entidad accionada, esta interfirió en la confianza legítima de los administrados.

Con todo, la interferencia en este derecho fundamental no es una razón suficiente para considerar que se ha violado la Constitución. Pues, según lo ha señalado la Corte, por ejemplo, en la sentencia C-478 de 1998, es posible en determinadas circunstancias que la frustración de una expectativa de comportamiento legítimamente contraída no degenere en una violación del derecho fundamental, si se respetan ciertas condiciones, en función del

⁴⁰ La Constitución dice, en el artículo 2°, que las autoridades de la República están instituidas –entre otras– para “*asegurar*” el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares.

⁴¹ Sentencia T-248 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil).

caso.⁴² Así, a la persona que se ha forjado con razones objetivas la expectativa de que la decisión de una entidad lo va a beneficiar en la satisfacción de una de sus necesidades básicas, y ha proyectado sus actuaciones futuras en función de esa decisión, el cambio súbito de la misma puede no violar su derecho a la confianza legítima, aunque sin duda conmueva de manera relevante su situación, si el Estado le proporciona tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación.⁴³

En ese sentido, es válido reiterar entonces que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que, en aplicación del postulado constitucional de la buena fe, en aquellos eventos en los que los administrados hayan creado situaciones jurídicas con fundamento en actuaciones previas de las autoridades públicas, estas deben ser reconocidas por dichas autoridades así no correspondan con los lineamientos y formalidades previamente establecidos. Específicamente se ha dicho:

“En esta línea, la jurisprudencia constitucional ha valorado las conductas de los servidores públicos desde el postulado constitucional de la buena fe y ha podido concluir que las autoridades no pueden desconocer los estados y las situaciones a que las mismas dieron lugar, así éstas no respondan a los lineamientos y formalidades previamente establecidas, porque la institucionalidad descansa en buena medida en la credibilidad de los asociados, convencidos de que el ejercicio de la autoridad no se alienta en conductas interesadas, ni en objetivos sinuosos”.⁴⁴

En aplicación de esta jurisprudencia a los casos concretos, la Sala de Revisión encuentra que las Cajas de Compensación Familiar, cuando actúan como administradoras de recursos parafiscales, están desarrollando una función administrativa dirigida a ejecutar las políticas públicas de vivienda, razón por la cual, cuando con sus actuaciones generan una expectativa legítima en sus afiliados, no pueden modificar en forma sorpresiva su hacer, afectando los derechos fundamentales de los mismos de manera injustificada. La pregunta es, entonces, si en este caso la decisión de Comfenalco estuvo justificada.

⁴² (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime). Dijo la Corte, en esa oportunidad, que las expectativas legítimas son distintas de los derechos adquiridos, pues en el caso de las primeras la “*posición jurídica es modificable por las autoridades*”.

⁴³ Sentencia C-478 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime).

⁴⁴ Sentencia T-617 de 2005 (MP. Álvaro Tafur Galvis). En esta sentencia, la Corte Constitucional estudió una acción de tutela instaurada por una persona en estado de debilidad manifiesta, a quien le habían asignado una vivienda para solucionar temporalmente el problema de vivienda, sin embargo, luego de habitar por un tiempo el inmueble, la entidad que le había entregado el inmueble le solicitó la restitución del mismo haciendo finalmente que este lo entregara. El actor pretendía que se ordenara a la entidad accionada la restitución de su inmueble, sin embargo, este ya había sido asignado a otra familia. La Corte consideró que la entrega inicial del inmueble al actor había generado en el actor la confianza legítima en que su problema habitacional iba a ser resuelto en forma definitivamente pues había recibido el inmueble sin condicionamientos. En esa oportunidad se tuteló el derecho a la vivienda digna del actor ordenándose a la entidad accionada que incluyera al actor en un programa de vivienda que resolviera real y efectivamente sus necesidades habitacionales.

Vale acotar, que si bien es cierto la actitud de Comfenalco Santander de no expedir el certificación de movilización del restante 20% de del subsidio, en principio, se puede apreciar como ajustada a la ley, no es menos cierto que en los casos concretos, la aplicación de dicho marco legal resulta contrario a la Constitución Política, cuando supone consecuencias desproporcionadas en las personas que soportan los efectos de la decisión.

Es postulado esencial de nuestro ordenamiento jurídico, la presunción de buena fe, que desde sus inicios esta Corporación ha definido como un valor que exige, tanto a los particulares como a las autoridades, ceñirse en sus actuaciones a una conducta sustentada en la confianza, seguridad y credibilidad que generan las actuaciones de los demás. La confianza legítima, que deriva del principio de la buena fe, envuelve para los jueces y para los particulares mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad en el cumplimiento de las reglas jurídicas, buscando proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios sorpresivos de las autoridades.

En los casos objeto de revisión, la conducta asumida a último momento por la accionada vulnera el principio de buena fe y de confianza legítima, porque, como manifiestan los demandantes, creyeron en la seriedad de la accionada y confiaron en su proceder, pues aun después de haber expirado el término máximo de los subsidios, Comfenalco se reunió con la aseguradora y el constructor en el mes de octubre de 2010 y, al amparo de un concepto favorable de la Superintendencia del Subsidio Familiar, accedió a dar vía libre a que se culminase el trámite de escrituración, que en efecto se realizó el 27 de diciembre de 2010; sin embargo, una vez las escrituras estaban en proceso de inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos, la Caja asumió un cambio en su proceder, que afectó las expectativas generadas.

La Sala de Revisión encuentra que la decisión de Comfenalco compromete los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital de Marcela Camargo Santiago (Expediente T-3012630), de Ludy Marcela Espinoza Triana y Diego Armando Vargas Martínez (Expediente T-3018887), de Alirio Méndez Peña y Alcira Villamizar Jaimes (Expediente T-3030697), y de sus familias. De los documentos que obran en los expedientes se desprende, que los tutelantes son personas de escasos recursos, que tuvieron que asumir un crédito hipotecario con entidades financieras bajo la expectativa de que podían asumir el pago del mismo con los recursos que actualmente utiliza en el pago de cánones de arrendamiento, sin embargo, ante la negativa de Comfenalco Santander de continuar con la legalización del subsidio, actualmente deben responder por el pago de las cuotas del crédito y de los cánones de arrendamiento de sus actuales residencias, afectando los recursos que antes estaban destinados a satisfacer otras de sus necesidades básicas, bajo el agravante de que sus viviendas no van a ser entregadas si no asumen el pago del valor del subsidio, afectándose su derecho a una vivienda digna.

Por tratarse de personas de escasos recursos económicos y no contar con vivienda propia, los demandantes clasificaron como beneficiarios del subsidio otorgado por Comfenalco Santander, una vez cumplieron con todas las exigencias legales y reglamentarias; por ello esta Sala no puede compartir lo expuesto por los jueces constitucionales de instancia, uno en particular⁴⁵ que de manera expresa sostiene, que no está acreditado el perjuicio irremediable, porque (i) *el inmueble sobre el cual recae el subsidio de vivienda no sirve en estos momentos de vivienda para los actores, (ii) no se probó dentro del expediente que dicho bien es el único que integra el patrimonio económico de los demandantes, y por ende, no estén en capacidad de establecer su vivienda en otro lugar; y que (iii) no se demostró la carencia de recursos de los demandantes para fijar su residencia en otro inmueble, por medio de mecanismos como el arrendamiento.* En relación con el tema, en reiterada jurisprudencia la Corte ha sostenido que la dignidad debe ser entendida como esa facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana, por ende constituye, más allá de un derecho, un principio fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado colombiano, porque el derecho a la efectividad de una vida digna trasciende una existencia meramente biológica. Así las cosas, los argumentos esgrimidos por los despachos de instancia para declarar la improcedencia o negar el amparo de tutela, no son consecuentes con tales lineamientos.

Con fundamento en las razones expuestas, la Sala de Revisión considera que la decisión intempestiva de Comfenalco Santander de suspender el proceso de legalización de los subsidios familiares de vivienda cuya vigencia se había vencido, si bien es ajustada a las normas que reglamentan los subsidios familiares de vivienda, en los casos concretos, desconocen el fin constitucional de este mecanismo de hacer efectivo el derecho a la vivienda digna de las personas de más bajos ingresos.⁴⁶

En esta ocasión la Sala reitera, que los subsidios de vivienda familiar se consideran jurisprudencialmente un mecanismo estatal válido para desarrollar progresivamente el derecho a la vivienda digna consagrado en la Constitución, convirtiéndose en un mecanismo con que cuenta el Estado, para lograr que los ciudadanos, con escasos recursos económicos, puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas, dando así aplicación al derecho consagrado constitucionalmente en el artículo 51 de la Carta, y es en razón a ello que en los casos concretos, se debe salvaguardar el que se haga efectivo el derecho a la vivienda digna con la entrega material del bien, pues ya existen títulos debidamente registrados que señalan a los tutelantes como propietarios.

⁴⁵ Folio 89, cuaderno dos, del expediente T- 3030697, que hace parte de fallo del Juzgado Primero Civil del Circuito de Bucaramanga.

⁴⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 51. *“Todos los colombianos tiene derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”*

Ahora bien, es importante señalar que la forma de asignación de estos subsidios está reglamentada por el Decreto 2190 de 2009, que indica las maneras como se realizan los desembolsos, entre ellas, denominado “*giro anticipado del subsidio*”. Según esta modalidad, el desembolso puede hacerse en dos tiempos distintos: de manera anticipada se gira el 80% del subsidio, y sólo cuando el oferente del mismo cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 58 de dicho decreto, puede desembolsarse el 20% restante. En caso de que no se cumpla con los requisitos señalados en esa normatividad, o de que se cumplan pero extemporáneamente (por fuera del término de vigencia al cual se refiere el artículo 51 de ese Decreto), no sería válido desembolsar la suma pendiente. Así las cosas, fue con fundamento en esa norma, entonces, que la Caja de Compensación Familiar demandada resolvió no desembolsar el porcentaje del subsidio.

Con todo, del hecho de que la entidad accionada se haya fundado en esa norma infralegal para resolver el problema no se sigue que no haya un problema constitucional relevante. Porque no cabe duda de que esa decisión, así haya tenido respaldo en el reglamento correspondiente, interfirió de un modo significativo en el derecho a la vida digna de los tutelantes, pues supuso nada menos que obstaculizarles de un modo apreciable su acceso a una vivienda. Eso no es suficiente, tampoco, para considerar contraria a la Carta la actuación de Comfenalco, pues podría ocurrir que con ella se tratarán de alcanzar otras finalidades constitucionales admisibles o importantes. Y eso es lo que ocurre precisamente en esta ocasión.

En efecto, aunque la decisión de Comfenalco es una intervención en el derecho a la vivienda digna de los peticionarios y sus familias, lo cierto es que con ella se perseguían dos clases de fines, uno de ellos inmediato y constitucionalmente admisible, y otro remoto pero constitucionalmente imperioso. El primero de estos fines es el expresado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante concepto del (7) de diciembre de dos mil diez (2010). Según ese concepto, cuya validez la Sala no encuentra razones para cuestionar, una decisión como la de no desembolsar el porcentaje restante de los casos de giro anticipado del subsidio, en los cuales no se cumplen oportunamente los requisitos, lo que se busca es “*que se protejan los recursos parafiscales materializados con el otorgamiento de los subsidios familiares de vivienda*”. Pero, desde luego, esa no es la única finalidad que trata de alcanzar una resolución de esa naturaleza, pues de un modo mediato con la protección de los recursos parafiscales lo que se busca es garantizar de un modo óptimo el derecho de todos los colombianos a la satisfacción de sus necesidades básicas, dentro de las cuales ocupa un lugar la que tiene toda persona a contar con vivienda digna.

La Sala es consciente, por lo tanto, de que Comfenalco interfirió en el derecho a la vivienda digna de los actores, pero en procura de satisfacer dos finalidades que no merecen ningún reproche constitucional y entre las cuales ésta, de hecho garantizar óptimamente el derecho a la vivienda adecuada de los demás

potenciales beneficiarios de los subsidios estatales. La pregunta que debe resolverse, es entonces, si la persecución de dos finalidades legítimas por parte de Comfenalco es suficiente para justificar a la luz de la Constitución la intromisión en el derecho que les asiste a los demandantes a contar con una vivienda adecuada. Y luego de examinar los demás elementos obrantes en el proceso, se cree que ese argumento no es suficiente para justificar la actuación de Comfenalco, por las razones que pasa a exponer.

Para empezar, la Corte no cuestiona que la decisión de la Caja de Compensación Familiar de no desembolsar el 20% restante del subsidio de vivienda, luego de constatar que el cumplimiento de los requisitos se produjo extemporáneamente, es adecuada para alcanzar la finalidad de proteger los recursos parafiscales y para, por esa vía, garantizar el derecho a la vivienda digna de los demás potenciales o actuales beneficiarios de los subsidios de vivienda. Efectivamente, un acto de esa naturaleza no sólo no afecta los recursos, pues significa que las entidades no efectúan un desembolso de dinero, sino que puede significar además el ingreso del dinero derivado del pago del siniestro cubierto por la póliza, que se hace exigible en caso de incumplimiento. Por tanto, no puede decirse que la decisión de Comfenalco no haya pretendido una finalidad legítima, o que sea inidónea para alcanzar el fin que se persigue.

Pero sí debe decirse que, en estos casos, una decisión como esa es innecesaria. Porque si lo que se buscaba era no afectar los recursos parafiscales de los que surgen los subsidios de vivienda, y de ese modo de proteger el derecho a la vivienda digna de los demás (actuales o potenciales) beneficiarios de subsidios, por la vía de no admitir el desembolso del porcentaje remanente en caso de incumplimiento extemporáneo de los requisitos del artículo 58 del Decreto 2190 de 2009 por parte del oferente, lo cierto es que esa misma finalidad se podría alcanzar por otros medios sin sacrificar de un modo tan intenso el derecho a la vivienda digna de los peticionarios. Así, por ejemplo, la Sala interpreta que la Constitución, y en especial el derecho a la vivienda digna de los actores, al mismo tiempo obligan a Comfenalco a desembolsar el porcentaje remanente del subsidio a favor de los demandantes, y a repetir en contra del constructor incumplido por los detrimentos que haya ocasionado su incumplimiento en los recursos parafiscales que se quieren proteger con la decisión cuestionada en este proceso. Y, por otra parte, también podría exigirle a la aseguradora la parte de la póliza que compense las afectaciones patrimoniales causadas por el incumplimiento, si el amparo aún está vigente.

Pero definitivamente, en casos como estos, los beneficiarios del subsidio de vivienda no deben correr con las consecuencias de un incumplimiento que no les es imputable, porque la misma finalidad que se logra con una decisión como la cuestionada, puede alcanzarse al menos en un grado aceptable con otra medida, que no sacrifica el derecho a la vivienda como sí lo hace la decisión adoptada en este caso por Comfenalco. Esa otra medida, seguramente, supone fijar una carga adicional en la Caja de Compensación

Familiar encargada de hacer el desembolso de los subsidios. Será una carga compleja, pues es un escenario propicio como por ejemplo el judicial, si se llega a ese punto, tendrá que definir al menos cuál fue en específico el detrimento que significó para los recursos parafiscales el incumplimiento (o cumplimiento tardío) de los requisitos por parte de la constructora, y si se dan los demás elementos propios para responsabilizar a la oferente por el supuesto daño que sufrió. Pero es más equitativo repartir las cargas cuando menos entre las personas beneficiadas por el subsidio, preliminarmente la Caja de Compensación, y ulteriormente el oferente y la aseguradora, que ponerlas todas a cargo de los beneficiarios, a pesar de que no hayan tenido ninguna responsabilidad por el incumplimiento de los términos reglamentarios.

Adicionalmente, el fin que se pretende lograr con dicha decisión de proteger los recursos parafiscales que administra Comfenalco Santander, se puede lograr con medidas que no afecten los derechos fundamentales de los beneficiarios de los subsidios como la constitución de pólizas.

Con fundamento en los argumentos expuestos, la Sala de Revisión concluye que, en el caso concreto, la aplicación que hizo la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander de los artículos 58 y 59 del Decreto 2190 de 2009 es inconstitucional, porque con ella se vulneran los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vivienda digna y a la confianza legítima de los tutelantes. En consecuencia, en la parte resolutive de esta sentencia se ordenará a la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander que inaplique las normas citadas, y en consecuencia, autorice la legalización de los subsidios familiares de vivienda otorgados a los tutelantes.

6.3. Finalmente, en lo que corresponde a la petición del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de desvincularlo de la tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva, para esta Sala es palmario que quien pone en entredicho el respeto de los derechos fundamentales invocados por los actores es Comfenalco Santander, no el Ministerio, independientemente del concepto emitido por su oficina jurídica, más aun cuando no tiene incidencia en la solución de los inconvenientes que se sucedan con los beneficiarios de subsidios que otorgan las Cajas de Compensación Familiar, a pesar de que legalmente el Ministerio tenga algunas facultades que le permiten dictar normas de carácter general sobre aspectos relacionados con los subsidios, ya se trate de los que se confieren con cargo a recursos del presupuesto por parte de Fonvivienda, o de los conferidos con cargo a recursos parafiscales que otorgan las Cajas de Compensación Familiar,⁴⁷ ya que en uno u otro caso, no corresponde al Ministerio la

⁴⁷ El artículo 1° del decreto 2190 de 2009, en cuanto a su *objeto*, establece: “El presente decreto tiene por objeto reglamentar el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, conforme a lo dispuesto en las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002, 1114 de 2006 y 1151 de 2007. Se aplica a entidades que administren recursos del Presupuesto Nacional o recursos parafiscales con destino al subsidio anteriormente mencionado”.

Por su parte el artículo 65 y 66 del mismo decreto, de aplicación a las Cajas de Compensación familiar, en su orden rezan que “Los aportes de recursos parafiscales que constituyan los Fondos para el Subsidio Familiar

asignación de subsidios. En este sentido, se declarará que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, no es quien genera la vulneración de los derechos reclamados.

Conclusión

Por lo expuesto, esta Sala de Revisión accederá al amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la confianza legítima y a la vivienda digna, de Marcela Camargo Santiago (Expediente T-3012630), de Ludy Marcela Espinoza Triana y Diego Armando Vargas Martínez (Expediente T-3018887), de Alirio Méndez Peña y Alcira Villamizar Jaimes (Expediente T-3030697), y de sus familias; en consecuencia se revocarán los fallos proferidos por los Juzgados Noveno Civil Municipal de Bucaramanga (Expediente T-3012630), Catorce Civil Municipal de Bucaramanga (Expediente T-3018887) y de los juzgados Cuarto Civil de Bucaramanga y Primero Civil del Circuito de la misma ciudad (Expediente T-3030697).

Así, se ordenará a Comfenalco Santander, que en el término máximo de diez (10) días, si no lo ha hecho, contados a partir de la notificación de este fallo, por vía de excepción, inaplique los artículos 58 y 59 del Decreto 2190 de 2009, y en consecuencia, autorice la legalización del subsidio familiar de vivienda otorgado a los tutelantes de acuerdo a la propuesta presentada por la aseguradora Cóndor S.A. el 28 de octubre de 2010.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Noveno Civil Municipal de Bucaramanga el 11 de febrero de 2011, dentro de la acción de tutela promovida por la señora Marcela Camargo Santiago contra la Caja de compensación Familiar Comfenalco Santander (Expediente T-3012630), para en su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al mínimo vital, a la confianza legítima y a la vivienda digna de la tutelante.

Segundo.- Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** a la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander, que en el término de cuarenta

de Vivienda de Interés Social, Fovis, responderán como mínimo a los porcentajes establecidos en las normas vigentes sobre la materia.”, y que “Las Cajas de Compensación Familiar que no estén obligadas a constituir el Fondo para el Subsidio de Vivienda de Interés Social podrán constituir voluntariamente dicho Fondo, con recursos provenientes del presupuesto de excedentes financieros, presupuesto de inversión o aporte patronal”.

y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, adelante los trámites administrativos necesarios para continuar con la legalización del subsidio familiar de la señora Marcela Camargo Santiago, con base en lo acordado por esa entidad con la compañía Cónдор S.A. Compañía de Seguros Generales el 28 de octubre de 2010.

Tercero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Catorce Civil Municipal de Bucaramanga el 4 de febrero de 2011, dentro de la acción de tutela promovida por la señora Ludy Marcela Espinoza Triana y el señor Diego Armando Vargas Martínez contra la Caja de compensación Familiar Comfenalco Santander (Expediente T-3018887), para en su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al mínimo vital, a la confianza legítima y a la vivienda digna de los tutelantes.

Cuarto.- Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** a la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, adelante los trámites administrativos necesarios para continuar con la legalización del subsidio familiar otorgado a la señora Ludy Marcela Espinoza Triana y al señor Diego Armando Vargas Martínez, con base en lo acordado por esa entidad con la compañía Cónдор S.A. Compañía de Seguros Generales el 28 de octubre de 2010.

Quinto.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bucaramanga el 22 de febrero de 2011, que a su vez revocó el fallo proferido por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Bucaramanga el 17 de enero de 2011, dentro de la acción de tutela promovida por el señor Alirio Méndez Peña y la señora Alcira Villamizar Jaimes contra la Caja de compensación Familiar Comfenalco Santander (Expediente T-3030697), para en su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al mínimo vital, a la confianza legítima y a la vivienda digna de los tutelantes.

Sexto.- Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** a la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, adelante los trámites administrativos necesarios para continuar con la legalización del subsidio familiar otorgado al señor Alirio Méndez Peña y la señora Alcira Villamizar Jaimes, con base en lo acordado por esa entidad con la compañía Cónдор S.A. Compañía de Seguros Generales el 28 de octubre de 2010.

Séptimo.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado
Ausente con excusa

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General