

Sentencia T-040/07

DERECHO DE ACCESO AL SUBSIDIO DE VIVIENDA-Caso en que Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía niega otorgamiento por retiro de aportes en 1995

LEY 975/05-Interpretación de normas en caso en que demandante por ser miembro activo de la Policía Nacional quedó como afiliado forzoso

La Corte considera que el peticionario es un afiliado forzoso a la Caja de Vivienda Militar y de Policía. Es necesario recordar que bajo el régimen del decreto 353 de 1994 existían tres formas de ser beneficiario de tal entidad: la afiliación forzosa, la voluntaria y la vinculación. La primera de ellas -y no hace la Sala aquí más que reiterar lo ya dicho en las consideraciones generales- cubría exclusivamente a los miembros de las fuerzas armadas, quedando los de la policía por fuera de dicha categoría y pudiendo acceder a los servicios de la demandada solamente a través de un vínculo contractual, en la modalidad de vinculación. ¿Qué hizo la reforma del 2005 en materia de afiliaciones? Lo primero y más relevante: convertir a los miembros de la policía nacional en afiliados forzosos. En este sentido, aunque el actor tuvo, hasta 1995, la condición de vinculado, la nueva Ley, en 2005, le dio la Calidad de afiliado. Con la reforma de 2005 la demandada pasó a ser administradora de las cesantías del actor y que adicionalmente este obtuvo la condición de afiliado forzoso a dicha entidad. Si se observa que el objeto que la nueva legislación le da a la caja es de facilitar a sus afiliados la adquisición de vivienda propia, debe concluirse por fuerza que éste se encuentra en consonancia con el contenido programático del derecho a la vivienda digna (Artículo 51 de la Carta); de igual manera, que en las funciones que desempeña la Caja en relación con el actor, siendo éste un verdadero afiliado a la Caja que administra sus cesantías, existiendo un saldo de éstas aún, debe concluirse que debe primar el fomento del fin constitucional. Además, en concordancia con lo anterior, no se puede olvidar que el actor materialmente nunca ha sido beneficiario de un subsidio para una solución de vivienda por parte de la demandada y que la Ley 973 de 2005 creó una nueva posibilidad de otorgamiento del subsidio que está precisamente en estricta concordancia con la situación del demandante; la prevista en el artículo 14 de la Ley 973 de 2005.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental por conexidad con el derecho al debido proceso

La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, al negar al demandante la posibilidad de postularse para ser beneficiario del subsidio de vivienda familiar aplicó de manera indebida y contraria a la constitución los artículos 9, 14 y 15 de la Ley 973 de 2005. Es contraria a la Carta Política dicha aplicación porque, de acuerdo con la naturaleza que le fija la ley a la Caja-como quedó expuesto en las consideraciones generales de este caso- su actividad está orientada, entre otros, al cumplimiento de los fines consagrados en los artículos 51 y 60 de la Carta. Esta conducta de la demandada resulta violatoria del derecho a la vivienda digna, en conexidad con el derecho al debido proceso del actor, pues se dio alcance e interpretación abiertamente errada a las normas transcritas. Verificada esta violación, la Sala se abstendrá de estudiar posibles violaciones a otros derechos fundamentales.

Referencia: expediente T-1429051

Acción de tutela instaurada por Luis Eduardo Linares Pérez contra la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. (E.I.C.E)

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., primero ( 1° ) de febrero de dos mil siete (2007).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO y JAIME ARAÚJO RENTERÍA en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado 24 Civil del Circuito de Bogotá, en primera instancia, y por la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, en segunda, dentro del trámite de la acción de tutela iniciada por Luis Eduardo Linares Pérez contra la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. (E.C.I.E).

I. ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el día 22 de junio de 2006, el señor Luis Eduardo Linares Pérez

solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la participación, en conexidad con el derecho a la vivienda digna, presuntamente violados por la entidad demandada.

La solicitud de amparo se sustenta en los siguientes:

#### 1. Hechos.

Manifiesta el actor que es miembro activo de la policía nacional desde el año de 1985, padre cabeza de familia de dos hijos, por motivo del abandono del núcleo familiar por su esposa en el año 2000.

Señala que la afiliación a la caja promotora de vivienda militar era automática una vez se ingresaba a la policía nacional. Sin embargo, las normas que así lo disponían fueron modificadas por el decreto 353 de 1994, específicamente con lo relacionado a la afiliación de ambos cónyuges, caso en el cual uno de los dos debía renunciar a la posibilidad de obtener subsidio de vivienda.

Por tal motivo -indica- en el año de 1995 comunicó a la entidad accionada que había adquirido una vivienda en el municipio de Girón, Santander, mediante un crédito hipotecario, obteniendo la devolución de sus aportes.

Con posterioridad, en el año 2000, fue abandonado por su esposa, quien -alega- dejó a su cargo sus dos hijos menores; en el año 2003, tres años después de su separación, fue requerido por el juzgado 1º Civil del Circuito de Bucaramanga, pues la vivienda adquirida en 1995 se encontraba en vía de remate, ya que su esposa había dejado de pagar las cuotas correspondientes al crédito hipotecario con el que había sido adquirida la vivienda. Como consecuencia de ello decidió liquidar su sociedad conyugal y vender el inmueble con el fin de pagar la deuda que había contraído.

Posteriormente, en el año 2005 -indica- logró reunir suficiente dinero para la cuota inicial de una nueva vivienda para su núcleo familiar, ésta en la ciudad de Bogotá donde reside actualmente. Para pagar el valor restante del inmueble, 36 millones de pesos, adquirió un nuevo crédito hipotecario.

Ante este último hecho presentó petición a la Caja de Promoción de Vivienda Militar y de

Policía, para solicitar la postulación al subsidio de vivienda del Estado, que regula la ley 973 de 2005 y que otorga dicha entidad. Ello, con fundamento en parágrafo del artículo 14 de dicha Ley, que señala:

PARÁGRAFO 1o. El subsidio de que trata el presente artículo será concedido por una sola vez al núcleo familiar y entregado previa comprobación de que su valor será invertido en la adquisición de vivienda. Los subsidios se aplicarán también a los afiliados que habiendo adquirido vivienda por otros medios, tengan deudas hipotecarias con entidades financieras, pendientes sobre esta, o deseen renovarla, siempre que no se le hubiere otorgado con anterioridad solución en este aspecto, por parte de la Caja en ningún caso...”(Subrayas fuera del texto original)

La entidad accionada negó la solicitud de postulación, exponiendo que, toda vez que el actor había solicitado la devolución de sus aportes en 1995, había perdido la calidad de afiliado a dicha entidad, por lo que “... no puede recibir los beneficios que otorga esta entidad”.

En relación con la negativa de la entidad demandada, el actor considera que con la reforma hecha a la Caja mediante la Ley 973 de 2005, con la que la administración de sus cesantías pasó a manos de dicha entidad, sí tiene la calidad de afiliado que le niegan y, por ende, derecho a postularse al subsidio de vivienda.

Con fundamento en los anteriores hechos el señor Linares Pérez, hace la siguiente:

## 2. Solicitud

El actor exhorta a la autoridad judicial para que proteja sus derechos fundamentales de orden constitucional a la igualdad, participación, debido proceso, en conexidad con una vivienda digna.

Pide que se ordene a la accionada Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, que cumpla con su deber y suministre los mecanismos y procedimientos de postulación y participación en condiciones de igualdad para acceder al subsidio familiar de vivienda de que trata la ley 3 de 1991, dada su condición de parte dentro del sistema nacional de vivienda, recursos que por ley le corresponde administrar en condiciones de igualdad para con todos los miembros de la fuerza pública, atendiendo postulados de carácter legal y constitucional

ampliamente desarrollados por la jurisprudencia; ya sea en condición de afiliado obligatorio, voluntario o cualquier otra que llegue a determinar unilateralmente la empresa.

### 3. Trámite de instancia.

3.1 Mediante auto de once (11) de julio de 2006, el Juzgado 24 Civil del Circuito de Bogotá avoca conocimiento de la presente acción de tutela y corre traslado a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. (E.C.I.E) para que se pronuncie en relación con lo solicitado por el actor.

3.2 Surtido el trámite descrito, responde el Coronel (r) Luis Enrique Herrera Enciso en representación de la parte accionada, el cual solicita al juez de instancia desestimar lo pedido en la acción de tutela, para lo cual procedió a analizar hecho por hecho de la demanda, para concluir que:

“En virtud de la solicitud elevada por el accionante efectuada en el año de 1995 ante esta entidad, y la efectiva entrega de los aportes, el señor Linares Pérez quedó desafiliado de la caja promotora de vivienda militar y de policía, para efectos de solución de vivienda; y que en virtud de la ley 973 de 2005, la caja entró a administrar las cesantías de los miembros de la fuerza pública, lo cual no guarda relación para efectos de solución de vivienda”.

En síntesis, que la caja por disposición legal sólo puede conceder subsidio de vivienda a sus afiliados que reúnan los requisitos exigidos para el efecto, y que el demandante de esta tutela no ostenta tal calidad y por lo tanto no tiene derecho al subsidio de vivienda.

Hacerlo -argumenta- representaría para la entidad desconocer el principio de legalidad que rige sus actos y el de igualdad con personas que cumplen los mismos requisitos del señor Linares Pérez, a los cuales la caja en aplicación de la ley ha negado el subsidio.

### 4. Pruebas relevantes que obran en el expediente.

4.1 Petición del señor Luis Eduardo Linares Pérez a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, fechada del 2 de febrero de 2006, en relación con la postulación al subsidio de vivienda.

4.2 Respuestas de la entidad accionada a las peticiones del actor con fecha 2006-04-06,

2006-02-27, No. 89879 y 91853.

4.3 Fotocopia radicado No.005439 del 23 de Noviembre de 1995, a través del cual el demandante solicita la devolución de aportes a la caja.

4.4 Copia de la orden de pago No. 35802 del 5 de enero de 1996, a través de la cual se hace la devolución de aportes al señor Luís Eduardo Linares Pérez.

## II. LAS SENTENCIAS QUE SE REVISAN

### 1. Sentencia de primera instancia.

Mediante sentencia de veintisiete (27) de julio de 2006, el Juzgado 24 Civil del Circuito de Bogotá resolvió negar la solicitud de tutela argumentando lo siguiente:

Luego de un análisis procedimental y de competencia en materia de acción de tutela y examinadas las normas que regulan los hechos del presente caso, señala:

“No resulta viable la pretensión del actor, en el sentido que se dé aplicación a lo señalado en la ley 973 de 2003, (sic.) teniendo en cuenta, que nos encontramos frente a una situación jurídica consolidada, ya que la regla general de aplicación de la ley, es que rigen a partir de su promulgación, hacia el futuro y hasta su derogatoria, pues constituye la principal garantía de conocimiento, por parte de los asociados, de la voluntad de su legislador; así como la base fundamental para la seguridad y la estabilidad del orden jurídico”.

Concluye además que el acto administrativo mediante el cual se niega el beneficio para vivienda puede ser objeto de las acciones contenciosas a que haya lugar, y que por tratarse de asuntos de desembolso de dinero de una empresa industrial y comercial del Estado, lo pertinente es el proceso contencioso administrativo.

### 2. Impugnación

Inconforme con la decisión tomada por la primera instancia, el demandante impugna la decisión.

El actor controvierte dos razones específicas de la sentencia, que en su criterio son: la legislación aplicable al caso concreto y la competencia del juez constitucional para resolver el

asunto en sede de tutela.

Reafirma argumentos expuestos en el escrito de la acción de tutela y expone que lo que se le niega es el derecho de participar en condiciones de igualdad en los procesos de postulación para la asignación del subsidio de vivienda que maneja la caja promotora accionada, “lo cual resulta ilógico que mi derecho a participar en un proceso de postulación como ciudadano colombiano quede sujeto a una acción contenciosa administrativa”.

“Que la desigualdad en los procesos de postulación para la asignación de subsidio familiar y créditos para vivienda como el que nos ocupa, constituyen una violación al derecho a la igualdad y por consiguiente a la vivienda digna, y es objeto de protección por vía de tutela.”

Termina sus argumentos solicitando que:

Partiendo de la premisa de que el derecho de participar en condiciones de igualdad en los procesos de postulación para la asignación de subsidios de vivienda, no constituye una asignación de recursos sino la oportunidad para acreditar y cumplir con los requisitos que la ley exige, ruega para que este no sea el único colombiano que tenga que acudir a una acción contenciosa para participar en condiciones de igualdad dentro de un proceso de postulación para un subsidio de vivienda.

En decisión del 23 de agosto de 2006, la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá resuelve confirmar el fallo del a quo.

Considera la instancia que la entidad, al dar respuesta al derecho de petición, en la cual le informa que niega ésta por no acreditar la condición de afiliado, simplemente ha aplicado la norma que regula esa situación, de donde se deriva su actuación en principio como legítima.

Señala el Tribunal:

“Tampoco se visualiza afectación del derecho a la igualdad pues en la actuación no se ha demostrado que a personas no afiliadas a la caja se le hubiera otorgado subsidios y beneficios que se le negaron al accionante”.

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

#### 1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar el fallo de tutela dictado en la acción iniciada por Luís Eduardo Linares Pérez contra la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. (E.C.I.E), de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

#### 2. Problema Jurídico

En el caso que estudia la Sala, el actor busca que se le permita postularse para la obtención de un subsidio de vivienda ante la entidad demandada, aduciendo que, dada la reforma introducida al régimen de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía mediante la Ley 973 de 2005 que estableció su afiliación forzosa a dicha entidad, se encuentra en los supuestos legales para hacerlo. Por su parte, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía señala que el subsidio no puede ser otorgado al actor porque éste retiró sus aportes de dicha caja en el año 1995; causal prevista por la misma Ley 973 de 2005 para negar tal beneficio.

Para establecer si la negativa de la entidad demandada de otorgar el mentado subsidio viola sus derechos fundamentales, la Sala expondrá primeramente la naturaleza jurídica de la entidad demandada, luego explicará los aspectos básicos del subsidio familiar de vivienda que otorga la Caja de Vivienda Militar y de Policía; por último pasará al examen del caso concreto.

#### 3. La naturaleza jurídica y régimen de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

3.1 Con la expedición del Decreto-Ley 353 de 1994, la Caja de Vivienda Militar creada por la Ley 87 de 1947 y reorganizada por los Decretos 3073 de 1968, 2351 de 1971, 2184 de 1984, 2162 de 1992, fue convertida en la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. Ese mismo decreto, al definir la naturaleza jurídica de la Caja, dispuso que esta fuera una empresa industrial y comercial del Estado, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional<sup>1</sup>

Con posterioridad, mediante la Ley 973 de 2005, el legislador introdujo algunas

modificaciones en la naturaleza de la entidad que el decreto-ley le había otorgado a la entidad en 1994, señalando que se trataba de una “empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, de naturaleza especial, dotada de personería jurídica autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional y vigilada por la Superintendencia Bancaria.”

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 973 de 2005, (que modificó el artículo 1º del decreto 353 de 1994), la entidad tiene por objeto “facilitar a sus afiliados la adquisición de vivienda propia, mediante la realización o promoción de todas las operaciones del mercado inmobiliario, incluidas las de intermediación, la captación y administración del ahorro de sus afiliados y el desarrollo de las actividades administrativas, técnicas, financieras y crediticias que sean indispensables para el mismo efecto.”

Adicionalmente quiso el legislador –y así lo dejó expresamente consagrado en un párrafo del artículo en comento- , que la Caja pudiera “administrar las cesantías del personal de la Fuerza Pública, que haya obtenido vivienda de conformidad con lo dispuesto por el Gobierno Nacional”; facultad que no existía bajo el régimen del decreto 353 de 1994.

3.2 Debe aclarar la Corte qué significa que el legislador haya querido que la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 973 de 2005, fuera de “naturaleza especial” Debe señalar pues, que respecto de dicha expresión, dijo la Corte en la sentencia C—625 de 1998 –en la cual se estudió la naturaleza del Fondo Nacional del Ahorro, que la mentada especialidad, consiste en el ejercicio simultáneo, por parte de la entidad, de las funciones propias de un administrador de fondo de cesantías y de un establecimiento de crédito y de vivienda; lo que hace, no obstante, que la empresa industrial y comercial del Estado no sea enteramente ni un fondo de cesantías ni un establecimiento de crédito y de vivienda

La naturaleza especial –en este caso de la Caja de Vivienda Militar y de Policía- tiene repercusiones directas sobre la forma en la que debe entenderse la función que desempeña la empresa industrial y comercial del Estado, y que está directamente relacionada con los fines consagrados en los artículos 51 y 60 de la Constitución Política sobre los derechos de todos los colombianos a tener una vivienda digna.

3.3 Por otra parte, el carácter financiero que le dio la Ley a la Caja de Vivienda Militar y de Policía hace que esta entidad tenga una posición dominante frente a sus afiliados y, con mayor motivo aún, frente a quien ha adquirido para con ésta obligaciones patrimoniales derivadas de la adquisición de un crédito para vivienda, de acuerdo con la función que le otorgó el numeral 9º del artículo 3º de la Ley 973 de 20052. Ha afirmado la Corte en este sentido que este tipo de relaciones están caracterizadas por la asimetría del poder de negociación de las partes, teniendo como consecuencia que las entidades financieras se encuentran respecto de los usuarios de sus servicios en una clara posición de supremacía material, independientemente de que se trate de entidades públicas, mixtas o privadas. 3

3.4 Ahora bien, por otra parte, como Empresa Industrial y Comercial del Estado, la Caja de Vivienda Militar y de Policía se sujeta a las normas de derecho privado en su actividad, salvo las excepciones consagradas por la Ley.

El artículo 93 de la Ley 489 de 1998 señala en este sentido que los actos que expidan las empresas industriales y comerciales del Estado para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del derecho privado. Además precisa que los contratos que celebren para el cumplimiento de su objeto se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales.

4. El subsidio familiar de vivienda que otorga la Caja de Vivienda Militar y de Policía.

4.1 El denominado subsidio de vivienda fue implementado en nuestro país con el objeto de asegurar el acceso a la vivienda social de los hogares de escasos recursos. Tiene -ha señalado esta Corte-4 un carácter eminentemente estatal, pues si bien entidades de distinta naturaleza pueden otorgar subsidios, el Estado colombiano ha concentrado sus obligaciones prestacionales en materia de acceso a la vivienda digna en este mecanismo.

En el ordenamiento colombiano, la Ley 3 de 1991 establece la noción general<sup>5</sup> del Subsidio Familiar de Vivienda, considerando a este instrumento de financiación como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario del mismo y con el fin de facilitar una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que se cumplan determinadas condiciones<sup>6</sup>.

Esta definición fue precisada por el Decreto 2620 de 2000 así:

“El Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este decreto es un aporte estatal en dinero o en especie, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de éste, que constituye un complemento de su ahorro, para facilitarle la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social. El aporte en especie puede estar representado en lotes de terreno de propiedad de entidades públicas nacionales” (Art. 2).

Y por el Decreto 975 de 2004, el cual derogó el Decreto 2620 de 2000, en los siguientes términos:

“ El Subsidio familiar de vivienda de que trata este decreto es un aporte estatal en dinero, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de éste, que constituye un complemento de su ahorro, para facilitarle la adquisición, construcción o mejoramiento, de una solución de vivienda de interés social.”

14. Gestionar la consecución de subsidios y apoyos de carácter técnico y financiero que contribuyan a mejorar el acceso a la vivienda de los afiliados.

Ahora ¿quién es beneficiario de dicho subsidio? Quienes son afiliados a la Caja de Vivienda Militar y de Policía. ¿Significa esto que son todos los miembros de la fuerza pública? Veamos:

Lo primero que debe aclarar la Corte en este sentido es que la Ley 975 de 2005 introdujo modificaciones sustanciales respecto del régimen de afiliación a la Caja. Así pues, el decreto Ley 353 de 1994 estipulaba dos tipos diferentes de afiliación: la forzosa y la voluntaria; y una forma de vinculación. Con el nuevo régimen, la primera forma de afiliación fue modificada y la segunda desapareció, al igual que la vinculación.

Se hace necesario señalar aquí que, de acuerdo con el decreto 353 de 1994 eran afiliados forzosos:

“ ARTÍCULO 14. Es afiliado forzoso de la Caja Promotora de Vivienda Militar, el siguiente personal que carezca de vivienda propia:

1. Los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y el personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares.
2. El personal indicado en el numeral anterior, cuando se encuentre devengando asignación de retiro o pensión.
3. Los servidores públicos de la Caja Promotora de Vivienda Militar.”

Voluntarios:

“ARTÍCULO 15. Es afiliado voluntario de la Caja Promotora de Vivienda Militar el cónyuge o compañero permanente sobreviviente del personal contemplado en el artículo anterior, que dentro de los tres (3) meses siguientes al reconocimiento como beneficiario del causante, solicite por escrito su afiliación, siempre y cuando disfrute de sustitución pensional y carezca de vivienda propia.”

“ARTÍCULO 16. Podrán recibir los servicios por contrato de la Caja Promotora de Vivienda Militar, los oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo, agentes y personal no uniformado de la Policía Nacional, que carezca de vivienda propia, previo acuerdo con el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y aprobación del Ministro de Defensa Nacional y el Director General de la Policía Nacional.

El mismo personal podrá continuar vinculado por contrato de prestación de servicios cuando perciba asignación de retiro o pensión, así como su cónyuge o compañero permanente sobreviviente que dentro de los tres (3) meses siguientes al reconocimiento como beneficiario del causante, solicite su afiliación si disfruta de sustitución pensional y carece de vivienda propia.”

Es de resaltar, pues, que la condición de afiliado –en las modalidades forzosa o voluntaria- se daba en relación con la condición de pertenencia a las Fuerzas Armadas, mientras que la vinculación era exclusiva de los miembros de la Policía Nacional, Dicho de otra manera: no podía ser afiliado un miembro de la Policía, así como no podía vincularse un miembro de las Fuerzas Armadas.

Lo anterior fue drásticamente modificado por la Ley 975 de 2005, que unificó todo tipo de pertenencia a la Caja en una sola categoría, la de afiliación forzosa, modificando el artículo

14 del decreto 353 de 1994 y derogando los artículos 15 y 16 de dicho decreto. Así pues, el régimen de pertenencia a la Caja quedó así:

“ ARTÍCULO 14. AFILIADOS FORZOSOS. <Artículo modificado por el artículo 9 de la Ley 973 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Es afiliado forzoso de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, el siguiente personal que al momento de afiliarse carezca de vivienda propia, en todo tiempo.

1. Los Oficiales, Suboficiales, Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y el personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares.
2. El personal indicado en el numeral anterior, cuando se encuentre devengando asignación de retiro o pensión.
3. Los Oficiales, Suboficiales, miembros del nivel ejecutivo, agentes y personal no uniformado de la Policía Nacional.
4. El personal indicado en el numeral anterior, cuando se encuentre devengando asignación de retiro o pensión.
5. Los servidores públicos de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

PARÁGRAFO 1o. En caso de fallecimiento del personal contemplado en este artículo, también son afiliados forzosos a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, el primer beneficiario del causante reconocido como tal, siempre que quede con el disfrute de sustitución de asignación de retiro o pensión.

En caso de ser varios los beneficiarios, el aporte quedará proporcionalmente en cabeza de cada uno de ellos, de acuerdo con el reconocimiento que como beneficiarios efectúe el Ministerio de Defensa Nacional o la Policía Nacional. La solución de vivienda será compartida por partes iguales, salvo disposición legal o de autoridad competente en contrario.

PARÁGRAFO 2o. En el evento del fallecimiento de un afiliado cuyos beneficiarios no queden disfrutando de asignación de retiro, pensión o sustitución, estos en el orden establecido en

los estatutos de carrera para cada categoría, tendrán derecho a acceder a una sola solución de vivienda para todos, acorde a la categoría del causante y en los términos indicados dentro de las categorías de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional, solución que si es del caso será compartida por partes iguales por los beneficiarios reconocidos como tales. Igual procedimiento se seguirá con quien sufra una discapacidad y quede retirado del servicio sin derecho al disfrute de asignación de retiro o pensión

(...)"

Como bien lo señala la denominación, la afiliación de los miembros de la fuerza pública a la Caja -condición para ser beneficiarios del subsidio de vivienda- es forzosa, en todo tiempo, cuando se cumple la condición de que éstos al momento de afiliarse carezcan "de vivienda propia" Y cabe añadir que la afiliación, tanto en el régimen vigente con el decreto 353 de 1994 como en el actual, se puede perder. Así pues, con anterioridad a la expedición de la Ley 973 de 2005, el artículo 17 del decreto 353 de 1994, disponía en este sentido:

" ARTÍCULO 17. La calidad de afiliado o vinculado por contrato de prestación de servicios se perderá por las siguientes causales:

1. Suspender los aportes por concepto del ahorro obligatorio de que trata el artículo 18 del presente Decreto, previa certificación de que se posee vivienda propia.
2. Haber obtenido solución de vivienda a través de los programas promovidos por la Caja.
3. Al concurrir la afiliación de ambos cónyuges. En este caso, sólo uno de ellos, a su elección, podrá continuar con la afiliación forzosa.
4. Para los vinculados que trata el artículo 16 de este Decreto, por terminación del contrato de prestación de servicios, previa autorización del Ministro de Defensa y del Director General de la Policía Nacional.
5. Al retirarse del Ministerio de Defensa Nacional, de la Policía Nacional o de la Caja Promotora de Vivienda Militar, sin derecho a asignación de retiro o pensión.

PARAGRAFO. El personal que pierda la calidad de afiliado o vinculado por contrato de prestación de servicios, tendrá derecho a que se le devuelvan los ahorros de que trata el

artículo 18 del presente Decreto, en las condiciones que establezca la Junta Directiva.”

En la actualidad, las causas de pérdida de afiliación se encuentran consagradas en el artículo 10 de la Ley 973 de 2005, así:

La calidad de afiliado se perderá por las siguientes causales:

1. Suspensión de los aportes por concepto del ahorro mensual obligatorio, por un lapso superior a doce (12) meses, salvo los casos de suspensión en el ejercicio de funciones y atribuciones decretada por autoridad competente que impida al afiliado percibir cualquier tipo de salario, en cuyo caso deberá reintegrar, en un lapso no superior a seis (6) meses, los valores dejados de aportar una vez cese la medida.
3. Por retiro del servicio activo del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional, sin derecho a asignación de retiro o pensión, salvo las excepciones establecidas en la presente ley, siempre que no haya adquirido el derecho a solución de vivienda de acuerdo con la normatividad establecida por la Caja.
4. Por no presentar la documentación requerida para la solución de vivienda, dentro del término que señale la Junta Directiva de la Caja, después de cumplir el tiempo o número de cuotas de ahorro obligatorio exigidos para acceder al subsidio.
5. Por haber recibido subsidio para vivienda por parte del Estado.
6. Por haber presentado documentos o información falsa con el objeto de que le sea adjudicado un subsidio de vivienda, sin perjuicio de las acciones penal, disciplinaria o fiscal a que haya lugar.
7. Por solicitud del afiliado.

PARÁGRAFO. El personal que pierda la calidad de afiliado tendrá derecho a que se le devuelva el valor de los aportes que registre la respectiva cuenta individual.

4.3 Ahora, visto en qué consistió y consiste actualmente la condición de afiliado, cómo se pierde tal calidad y que ésta resulta una condición necesaria para la obtención del subsidio de vivienda, es necesario señalar que la Ley también tiene previstas condiciones adicionales para que tal subsidio pueda ser otorgado a sus afiliados. Así, el artículo 15 de la Ley 973 de 2005 (que modificó el 25 del decreto 353 de 1994) estipula:

“ARTÍCULO 25. REQUISITOS PARA ACCEDER AL SUBSIDIO. <Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 973 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:>

1. Carecer de vivienda propia al momento de afiliarse a la Caja.

3. No haber recibido subsidio por parte del Estado.”

5. El caso concreto.

5.1 El señor Luis Eduardo Linares Pérez busca la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la participación, en conexidad con el derecho a la vivienda digna, presuntamente vulnerados por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, entidad que le niega el otorgamiento de un subsidio de vivienda aduciendo que al haber retirado sus aportes a dicha entidad en el año 1995, la ley lo excluye de dicho beneficio. El actor señala que aquella es una indebida aplicación de la Ley 973 de 2005, que obligó a todos los miembros de la fuerza pública a afiliarse a dicha entidad, en los términos del artículo 9º de dicha Ley.

5.2 En primer orden de ideas, la Sala debe abordar el aspecto de la procedencia de la acción de tutela en contra de la Caja de Vivienda Militar y de Policía, teniendo en cuenta que, dada su naturaleza de empresa industrial y comercial del estado, su actividad se ciñe –como se vio en las consideraciones generales de esta sentencia- a las normas de derecho privado. Cabe decir a este respecto que al consagrar la acción de tutela como mecanismo de protección de

los derechos fundamentales, el constituyente contempló la posibilidad de que la acción se dirigiera tanto contra autoridades públicas como contra particulares, siempre y cuando se cumplieran unos requisitos especiales en el caso de estos últimos. Estos son, a saber, que se trate de particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión. Estos supuestos fueron igualmente desarrollados en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, -reglamentario de la acción de tutela-. En el caso en que se estudia, el señor Luis Eduardo Linares Pérez -considera la sala- ciertamente se encuentra en un estado de indefensión frente a la Caja de Vivienda Militar y de Policía. La condición de miembro activo de la policía nacional del actor, aunada a la naturaleza misma de las funciones que la Caja cumple por mandato legal y cuya relevancia constitucional y social quedó de manifiesto en las consideraciones generales de esta sentencia, configuran una situación en la que el demandante se halla realmente indefenso frente a las decisiones que toma la demandada y que pueden afectar los intereses del primero, en particular derechos de rango constitucional como el derecho a la vivienda digna.

5.3 Establecido pues lo anterior, es necesario que la Sala indague, habiendo presentado ya el régimen de concesión de subsidios de vivienda de la Caja de Vivienda Militar y de Policía, si la conducta de la entidad demandada constituye una violación a los derechos fundamentales del actor, en especial de su derecho fundamental al debido proceso.

En este sentido debe tenerse en cuenta que la controversia aquí se centra principalmente en el hecho de que la Caja le niega al actor la condición de afiliado, aunque, como se vio en los antecedentes del caso y como reconoce la entidad demandada misma, con la entrada en vigencia de la Ley 973 de 2005, la Caja obtuvo el manejo de las cesantías del actor y de los demás miembros de la fuerza pública, aunque con anterioridad no gozaran de la calidad de afiliados. Un segundo aspecto de debate, no obstante íntimamente relacionado con el primero, tiene que ver con hallar la Caja una segunda razón de negación del subsidio en el hecho de que el actor -quien tuvo hasta el año 1995 la calidad de vinculado a la demandada- retiró sus aportes y cesó en su condición de vinculado por razones personales; para la entidad demandada dicha conducta encaja en los supuestos del numeral segundo del artículo 15 de la Ley 973 de 2005, que señala como requisito que el afiliado no haya retirado sus cesantías ni total ni parcialmente “A partir de la expedición del Decreto 353 de 1994...”

Por otra parte, el demandante aduce que debe dársele aplicación estricta al artículo 14 de la Ley 973 de 2005, que adicionó y modificó el artículo 24 del Decreto Ley 353 de 1994, en especial en aquel aparte que se encuentra subrayado a continuación:

“Artículo 24. Subsidios. Los subsidios para el personal de Soldados Profesionales, podrán reconocerse hasta en una cuantía equivalente a 70 salarios mínimos legales mensuales, en las condiciones y plazos que se determinen conforme a lo establecido en el artículo 23 de la presente ley. Este subsidio no constituye factor salarial para ningún efecto legal.

De los recursos destinados para atender los subsidios de vivienda de interés social, el Gobierno Nacional destinará y transferirá anualmente un porcentaje para atender la demanda de los subsidios de los Soldados Regulares o Auxiliares Regulares de Policía que fallezcan o resulten discapacitados en actos del servicio o con ocasión del mismo, los cuales serán adjudicados de conformidad con los procedimientos señalados en la presente ley.

PARÁGRAFO 1o. El subsidio de que trata el presente artículo será concedido por una sola vez al núcleo familiar y entregado previa comprobación de que su valor será invertido en la adquisición de vivienda. Los subsidios se aplicarán también a los afiliados que habiendo adquirido vivienda por otros medios, tengan deudas hipotecarias con entidades financieras, pendientes sobre esta, o deseen renovarla, siempre que no se le hubiere otorgado con anterioridad solución en este aspecto, por parte de la Caja en ningún caso...”(Subrayas fuera del texto original)

5.4 Ahora bien, la Sala debe precisar que, de acuerdo con la prueba documental que existe en el folio 33 del expediente, es un hecho probado que en la actualidad es la Caja de Promoción de Vivienda Militar y de Policía administra las cesantías del actor. Así pues, en respuesta dada por el Fondo Rotatorio de la Policía a una petición hecha por el demandante el 6 de junio de 2006, señala dicho fondo rotatorio:

“... me permito informar que el Fondo Rotatorio de la Policía, en cumplimiento de la Ley 973 de 2005, traslado (sic.) a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía un saldo de cesantías por la suma de \$2.067.783.12”

Es necesario entender que, si bien en el régimen previsto para la Caja en el decreto 353 de 1994 se autorizaba a la entidad la administración de ese tipo de prestaciones sociales<sup>7</sup>, fue el parágrafo del artículo 1º de la Ley 973 de 2005 la norma que extendió esta potestad a todos los miembros de las Fuerzas Armadas y de Policía Nacional, independientemente de que tuvieran o no vivienda propia:

“ Parágrafo. La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, podrá administrar las cesantías del personal de la Fuerza Pública, que haya obtenido vivienda de conformidad con lo dispuesto por el Gobierno Nacional. Para quienes gozan del efecto retroactivo en esta prestación, esta se sujetará al plan de pagos establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”

Adicionalmente, en la misma Ley, de manera complementaria y buscando que la Caja se transformara en una verdadera administradora de este tipo de recursos, se dijo:

Artículo 26. Manejo de las cesantías después de la obtención de vivienda propia. Una vez aplicado el subsidio de vivienda, las cesantías continuarán consignándose en la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía conforme a lo dispuesto en la presente ley y podrá solicitarse su liquidación parcial en cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. Ampliación, reparación o mejora de la vivienda de propiedad del afiliado.
2. Liberación de gravámenes hipotecarios o pago de impuestos que afecten realmente el inmueble propiedad del afiliado.
3. Para la educación del núcleo familiar, entendido como tal los cónyuges e hijos.

Y adicionalmente se estatuyeron normas de carácter procedimental para garantizar la afluencia de recursos de éste tipo que debían manejarse por parte de la Caja:

“ Artículo 20. Asignación presupuestal cesantías. En todas las entidades empleadoras de los afiliados a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, será obligatorio incluir en sus anteproyectos de presupuestos las partidas necesarias que serán transferidas a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, por concepto de aportes de cesantías de los afiliados a dicha entidad para atender las cesantías de la respectiva vigencia.

Como lo confiesan ambos extremos del presente proceso y se demuestra con la certificación expedida por el Fondo Rotatorio de la Policía, el actor dejó de tener sus cesantías en este Fondo para que su administración pasara a la Caja de Promoción de Vivienda Militar y de Policía demandada. Pero al igual que la Corte tiene por demostrado que así ocurrió, debe establecer, como quedó ya consignado en un pasaje superior de este fallo, si con ese cambio de administrador de cesantías el demandante quedó ciertamente afiliado o no a la Caja.

5.5 En ese sentido la Corte considera que el señor Linares Pérez es un afiliado forzoso a la Caja de Vivienda Militar y de Policía. Es necesario recordar que bajo el régimen del decreto 353 de 1994 existían tres formas de ser beneficiario de tal entidad: la afiliación forzosa, la voluntaria y la vinculación. La primera de ellas –y no hace la Sala aquí más que reiterar lo ya dicho en las consideraciones generales- cubría exclusivamente a los miembros de las fuerzas armadas, quedando los de la policía por fuera de dicha categoría y pudiendo acceder a los servicios de la demandada solamente a través de un vínculo contractual, en la modalidad de vinculación. ¿Qué hizo la reforma del 2005 en materia de afiliaciones? Lo primero y más relevante: convertir a los miembros de la policía nacional en afiliados forzosos. En este sentido, aunque el actor tuvo, hasta 1995, la condición de vinculado, la nueva Ley, en 2005, le dio la Calidad de afiliado.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el actor era miembro activo de la policía nacional al momento de entrar en vigencia el nuevo régimen de afiliación, pasó a ser, por mandato de la ley misma, afiliado de la Caja. Ahora, podría objetarse aquí que el señor Linares Pérez había adquirido ya una vivienda propia en 1995, como él mismo lo confiesa, a través de un crédito hipotecario, otorgado por una entidad financiera, con lo que no se cumpliría con el requisito señalado por el artículo 9º de la Ley 973 de 2005 en el sentido de que es condición para la afiliación que el miembro de la fuerza pública carezca de vivienda propia. Sin embargo, y debe darle razón la Sala en este sentido, esta expresión no puede, de cara a lo normado en el párrafo 1º del artículo 14 de la Ley 973 de 2005, entenderse en un sentido estricto, pues de una lectura sistémica de las normas en comento debe concluirse que el legislador quiso beneficiar tanto a aquel que carecía de cualquier tipo de acceso a la propiedad de una vivienda como a los que “habiendo adquirido vivienda por otros medios, tengan deudas hipotecarias con entidades financieras, pendientes sobre esta, o deseen renovarla, siempre que no se le hubiere otorgado con anterioridad solución en este aspecto, por parte de la Caja en ningún caso.” Esta interpretación, considera la Corte, no solamente se extrae del conjunto

de las normas legales indicadas, sino también de aquella que se hace a la luz del derecho a la vivienda digna (Art. 51 C. Pol.), de consagración constitucional, pues resulta a todas luces más favorable para la persona titular de ese derecho.

5.5 Establecida ya la condición de afiliado del señor Linares Pérez, debe definir esta Sala si se le puede objetar al actor, como se hizo para informarle que carecía de derecho al subsidio, que el hecho de haber estado vinculado y haberse retirado de la Caja en 1995 se ajusta al supuesto de hecho del numeral 2º del artículo 15 de la Ley 973 de 2005:

“2. A partir de la expedición del Decreto 353 de 1994, no haber efectuado retiros parciales o totales de cesantías, hasta el momento de la adjudicación del subsidio y obtención de vivienda.”(Subrayas fuera del original)

En este sentido observa la Sala que ciertamente, como consta en el certificado expedido por el Fondo Rotatorio de la Policía, lo que fue trasladado a la entidad demandada por parte de dicho fondo, fue un saldo de las cesantías del actor. Esto es indicio inequívoco de que existieron retiros de estas prestaciones sociales por parte del actor con anterioridad a 2005, en vigencia del decreto 353 de 1994.

Ahora, ¿debe servir este argumento como único criterio para negar al señor Linares Pérez la posibilidad de postular su nombre al subsidio de vivienda? La Sala considera que esta condición legal-la de no haber efectuado retiro de cesantías- no puede ser interpretada, ni de espaldas a las reformas introducidas por la Ley 973 de 2005 a la Caja, como tampoco a los fines constitucionales mismos.

En este sentido vuelve la Sala a lo dicho con anterioridad en estas consideraciones en el sentido de que con la reforma de 2005 la demandada pasó a ser administradora de las cesantías del actor y que adicionalmente este obtuvo la condición de afiliado forzoso a dicha entidad. Si se observa que el objeto que la nueva legislación le da a la caja es de facilitar a sus afiliados la adquisición de vivienda propia, debe concluirse por fuerza que éste se encuentra en consonancia con el contenido programático del derecho a la vivienda digna (Artículo 51 de la Carta); de igual manera, que en las funciones que desempeña la Caja en relación con el actor, siendo éste un verdadero afiliado a la Caja que administra sus cesantías, existiendo un saldo de éstas aún, debe concluirse que debe primar el fomento del fin constitucional.

Además, en concordancia con lo anterior, no se puede olvidar que el actor materialmente nunca ha sido beneficiario de un subsidio para una solución de vivienda por parte de la demandada y que la Ley 973 de 2005 creó una nueva posibilidad de otorgamiento del subsidio que está precisamente en estricta concordancia con la situación del demandante; la prevista en el artículo 14 de la Ley 973 de 2005:

PARÁGRAFO 1o. El subsidio de que trata el presente artículo será concedido por una sola vez al núcleo familiar y entregado previa comprobación de que su valor será invertido en la adquisición de vivienda. Los subsidios se aplicarán también a los afiliados que habiendo adquirido vivienda por otros medios, tengan deudas hipotecarias con entidades financieras, pendientes sobre esta, o deseen renovarla, siempre que no se le hubiere otorgado con anterioridad solución en este aspecto, por parte de la Caja en ningún caso...”(Subrayas fuera del texto original)

Cabe señalar que de acuerdo con los hechos de la solicitud de tutela, el solicitante adquirió un inmueble en la ciudad de Bogotá en el año 2005 mediante un crédito hipotecario por una suma de \$ 36' 838.907, otorgado por Colmena BCSC, como consta en la certificación expedida por esta entidad (Folio 35).

5.6 En síntesis observa la Sala que la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, al negar al señor Luis Eduardo Linares Pérez la posibilidad de postularse para ser beneficiario del subsidio de vivienda familiar aplicó de manera indebida y contraria a la constitución los artículos 9, 14 y 15 de la Ley 973 de 2005. Es contraria a la Carta Política dicha aplicación porque, de acuerdo con la naturaleza que le fija la ley a la Caja—como quedó expuesto en las consideraciones generales de este caso— su actividad está orientada, entre otros, al cumplimiento de los fines consagrados en los artículos 51 y 60 de la Carta. Esta conducta de la demandada resulta violatoria del derecho a la vivienda digna, en conexidad con el derecho al debido proceso del actor, pues se dio alcance e interpretación abiertamente errada a las normas transcritas. Verificada esta violación, la Sala se abstendrá de estudiar posibles violaciones a otros derechos fundamentales.

5.7 Fueron entonces erradas las apreciaciones de los jueces de ambas instancias, por lo que esta Sala revocará la sentencia de veintitrés (23) de agosto de 2006 por medio de la cual la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá resolvió confirmar aquella en

la que, el veintisiete (27) de julio de 2006, el Juzgado 24 Civil del Circuito de Bogotá resolvió negar la tutela solicitada por Luis Eduardo Linares Pérez contra la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. En su lugar concederá el amparo de los derechos mencionados del actor y, en consecuencia ordenará a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía que admita la postulación del señor Luis Eduardo Linares Pérez para acceder al subsidio de vivienda otorgado por el Gobierno Nacional a través de esa entidad

#### IV. DECISIÓN.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en el nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia de veintitrés (23) de agosto de 2006 por medio de la cual la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá resolvió confirmar aquella mediante en la que, el veintisiete (27) de julio de 2006, el Juzgado 24 Civil del Circuito de Bogotá resolvió negar la tutela solicitada por Luis Eduardo Linares Pérez contra la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

En su lugar, CONCEDER al actor la tutela de su derecho a la vivienda digna, en conexidad con el derecho fundamental al debido proceso.

Segundo.- ORDENAR a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía que admita la postulación del señor Luis Eduardo Linares Pérez para acceder al subsidio de vivienda otorgado por el Gobierno Nacional a través de esa misma entidad.

Tercero.- LÍBRESE por secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Secretaria General

1 Decreto 353 de 1994. Artículo 2º

2 ARTÍCULO 3o. FUNCIONES. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 973 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, cumplirá las siguientes funciones:

1. Colaborar con el Ministerio de Defensa Nacional en la formulación de la política y planes generales en materia de vivienda propia para sus afiliados.
2. Administrar directa o indirectamente los bienes muebles o inmuebles y los recursos de capital que constituyen el patrimonio de la entidad.
3. Fomentar el ahorro voluntario de sus afiliados.
4. Organizar sistemas especiales de administración de los recursos de los afiliados, a través de entidades fiduciarias, bancos u otras entidades del sector financiero vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

5. Celebrar contratos de mandato, encargos de gestión, administración fiduciaria y fiducia pública en las diferentes modalidades, conforme a las normas de la Ley 80 de 1993, o las que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

6. Recibir y administrar los aportes de sus afiliados.

7. Llevar el registro de los aportes de sus afiliados a través de cuentas individuales.

8. Pagar a los afiliados el ahorro que por concepto de cesantías sea trasladado a la Caja por el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional.

9. Conceder crédito hipotecario para sus afiliados, con destino a la consecución de vivienda y organizar para el efecto sistemas y procedimientos especiales, conforme a lo dispuesto en el parágrafo del artículo primero de la Ley 546 de 1999, cuando cumplan el tiempo requerido para acceder a la solución de vivienda.

10. Identificar las necesidades de vivienda de sus afiliados, por categoría relativamente homogénea, con el fin de que puedan participar colectivamente en proyectos específicos.

11. Identificar en el mercado proyectos habitacionales de vivienda nueva o usada, para facilitar a los afiliados la adquisición de vivienda a través de los sistemas disponibles.

12. Propiciar a solicitud de los afiliados, la ejecución de programas de vivienda, asesorar su vinculación a estos y velar por el cumplimiento de las condiciones técnicas y financieras

pactadas.

13. Ejercer a nombre de los afiliados, la asesoría técnica del desarrollo de los programas de vivienda a los que se vinculen los afiliados.

14. Gestionar la consecución de subsidios y apoyos de carácter técnico y financiero que contribuyan a mejorar el acceso a la vivienda de los afiliados.

15. Las demás que correspondiendo a su objeto, sea necesario adelantar para el cumplimiento adecuado de los mismos.

3 Ver Sentencia T-083/03 y también C-134/94.

4 Ver Sentencia T-1318 de 2005.

5 La Ley 49 de 1990, dedica un capítulo entero a la financiación de vivienda de interés social, dentro del cual incluye el subsidio sin darle una noción específica. El artículo 68 de esta Ley estableció: “Subsidio de vivienda de interés social por parte de las cajas de compensación familiar. Cada caja de compensación familiar estará obligada a constituir un fondo para el Subsidio Familiar de Vivienda, el cual a juicio del Gobierno Nacional, será asignado en dinero o en especie y en seguimiento de las políticas trazadas por el mismo...”. En las consideraciones del decreto 2154 de 1993 encontramos referencia a la Ley 3 de 1991 como creadora del Subsidio Familiar de Vivienda “como un aporte estatal en dinero o en especie, con el objeto de facilitar una solución de vivienda de interés social”. Sin embargo, no es exacto que su creación se haya dado con la Ley 3 de 1991, ya que esta recogió la figura y la definió.

6 Ley 3 de 1991, artículo 6 : “Establécese el subsidio familiar devivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de

facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley". Esta noción es transcrita en el decreto 951 de 2001 remitiéndose directamente al artículo 6 de la Ley 3 de 1991 (por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3 de 1991 y 387 de 1997 en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada). Por otra parte, las condiciones a las cuales hace referencia, consisten principalmente en acceder de manera transparente al subsidio, destinarlo a las soluciones de vivienda establecidas y en la prohibición de enajenar el inmueble antes de 5 años.

7 Disponía el numeral 8º del artículo 3º del decreto 353 de 1994 que era función de la Caja:  
8. Pagar a los afiliados y vinculados por contrato de prestación de servicios el ahorro que por concepto de cesantías sea trasladado a la Caja por el Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional o Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional.