

Sentencia T-1094/12

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza jurídica y alcance

Con respecto a la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna, para esta corporación es indiscutible su carácter subjetivo, fundamental y exigible, por cuanto en el Estado colombiano no solo es derecho fundamental aquél expresamente reseñado como tal dentro de la carta política, sino también aquellos que puedan adscribirse a normas constitucionales en las que se valoran determinados bienes jurídicos como elementos merecedores de protección especial. De acuerdo con ello, la vivienda digna se constituye en elemento trascendental para la efectividad de la dignidad humana, pues contar los seres humanos con un lugar digno de habitación les permite experimentar una existencia más agradable, protegidos de la intemperie bajo condiciones materiales adecuadas, fomentando el desarrollo de la persona humana, en cuanto permite estrechar lazos familiares y sociales, y otorga un espacio propicio para su intimidad

El derecho a la vivienda digna, como fundamental que es, podrá ser exigido por vía de tutela, conforme al desarrollo prestacional y normativo que se le haya dado y de acuerdo a su contenido mínimo, el cual debe comprender la posibilidad real de gozar de un espacio material, en el que la persona y su familia puedan habitar, de manera tal que le sea posible llevar a cabo su proyecto de vida en condiciones que permitan su desarrollo como individuo digno, integrado a la sociedad. En este sentido, la tutela del derecho fundamental a la vivienda digna, procede de manera directa, sin apelar a la conexidad, sino admitiendo la acción constitucional según el cumplimiento de los requisitos generales que se predicán de cualquier otro derecho fundamental, según el artículo 86 superior y el Decreto 2591 de 1991

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Estado tiene el deber de fijar condiciones necesarias para su efectividad

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Evolución de su normatividad

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Procesos de postulación

Le compete a las Cajas de Compensación Familiar, con los dineros provenientes de las

contribuciones parafiscales, otorgar el subsidio de vivienda familiar, a las personas afiliadas al sistema formal de trabajo. Para tal efecto, los representantes legales de las entidades otorgantes del subsidio, serán las responsables del montaje y operación de los procesos de postulación, calificación, asignación y pago de los subsidios, así como de adelantar la divulgación, comunicación, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, apoyo a las actividades de preselección y asignación de subsidios, que le corresponden al Fondo Nacional de Vivienda. El cronograma anual de postulaciones, con la indicación de las fechas, se publicará al público en general mediante fijación en lugar visible de la respectiva entidad otorgante, a más tardar el 31 de enero de cada año

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Objeto

El Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal que se entrega por una sola vez al beneficiario, el cual puede estar representado en especie o en dinero y es asignado sin cargo de restitución, con prioridad a la población más vulnerable del país, que se halla en imposibilidad de acceder a una vivienda o mejorar la que ya tiene

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Ordena asignar subsidio familiar de vivienda urbana a peticionaria que acreditó condiciones para acceder a este beneficio

Referencia: expediente T-1816536.

Acción de tutela instaurada por Cielo Esperanza Bermúdez Ariza, contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Alcaldía de Ibagué y la Caja de Compensación Familiar Comfatolima.

Procedencia: Tribunal Superior de Ibagué, Sala Penal.

Magistrado sustanciador:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil doce (2012)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson

Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alexei Julio Estrada, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido en segunda instancia por la Sala Penal del Tribunal Superior de Ibagué dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Cielo Esperanza Bermúdez Ariza, contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Alcaldía Municipal de Ibagué y la Caja de Compensación Familiar, Comfatolima.

El asunto llegó a la Corte por remisión que realizó la secretaría de dicha Sala, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. La Sala Segunda de Selección de Tutelas de esta corporación eligió el asunto de la referencia, para su revisión.

I. ANTECEDENTES

La señora Cielo Esperanza Bermúdez Ariza incoó acción de tutela aduciendo vulneración de sus derechos a la igualdad y a la vivienda digna, a raíz de los hechos que en seguida serán sintetizados.

1. La actora manifestó que es madre cabeza de familia, que sostiene a su única hija “sacando fotocopias” y que en junio de 2006 presentó los documentos requeridos para la postulación y adjudicación de un crédito de vivienda de interés social ante la Gestora Urbana de la Alcaldía de Ibagué¹.

2. Señaló que el Alcalde de esa ciudad le comunicó en octubre 30 de 2006 que había sido preseleccionada para acceder a dicho subsidio, mediante Resolución 1713 del día 19 de los mismos, debiendo “acercarse a la caja de compensación Comfatolima para tramitar todo lo pertinente y garantizar su cierre financiero para la adjudicación definitiva del subsidio”².

3. Adujo que “como punto final para satisfacer las etapas del concurso lleve a cabo el pago de \$790.000 el cual era el equivalente al cierre financiero”, con la certeza de que recibiría el subsidio. No obstante, al verificar las listas de los seleccionados para la adjudicación del crédito, encontró que en ellas no aparecía como beneficiaria, aunque cumplió todas las etapas del proceso³.

4. Afirmó que presentó derechos de petición ante el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Comfatolima, pero en comunicación de enero 29 de 2007 el coordinador de vivienda de esta última le informó: “En primera instancia el Ministerio hizo una preselección de 1591 hogares que obtuvieron el mejor puntaje para que hicieran el cierre financiero, lo cual no garantizaba de ninguna manera que la persona fuera a salir beneficiada con el subsidio ya que el Gobierno no contaba con los recursos y asignó sólo a los que mayor puntaje habían obtenido.”⁴

5. Indicó que en febrero 7 de 2007, la coordinadora del grupo de atención y servicio al usuario del Ministerio accionado, le manifestó que la asignación del subsidio “no se realizó debido a que una vez preseleccionado el hogar no entregó en el término fijado, ante la Caja de Compensación Familiar en que se postuló la documentación que acreditara el cierre financiero”⁵.

6. Señaló también que el director administrativo de Comfatolima, mediante comunicación de abril 13 de 2007, le informó que “el cierre financiero... lo presentó el 10 de noviembre, el cual fue inferior al valor solicitado, de acuerdo con la financiación de la vivienda elegida, es decir, el valor del cierre era de \$788.914 y la señora aportó una certificación bancaria por \$750. 130 que no permitió capturar su cierre en el software dispuesto por FONVIVIENDA, para tal fin”⁶.

7. La actora expuso que cumplió en debida forma y dentro de los plazos establecidos los requisitos que exigían para la obtención del subsidio de vivienda, y por tal razón solicitó tutela para su otorgamiento⁷.

B. Documentos relevantes cuya copia obra en el expediente.

1. Comunicación de enero 29 de 2007, donde el coordinador de vivienda de Comfatolima dio respuesta al derecho de petición formulado por la actora⁸.

2. Oficio A.U. 1245 sin fecha, por el cual la coordinadora del grupo de atención y servicio al usuario del Ministerio accionado dio respuesta a la petición presentada por la aquí demandante⁹.

3. Oficio de octubre 30 de 2006, por el cual el Alcalde de Ibagué le informó a la accionante

sobre la preselección para acceder al subsidio de vivienda de interés social y le indicó la necesidad de garantizar ante Comfatolima el cierre financiero para su adjudicación definitiva¹⁰.

4. Registro civil de nacimiento de la menor Greidy Alejandra Bermúdez Ariza, nacida en noviembre 27 de 1997, hija de la accionante¹¹.

5. Comunicación de abril 13 de 2007, mediante la cual el director administrativo de Comfatolima dio respuesta al derecho de petición presentado por la accionante con el fin de obtener constancia de que el cierre financiero fue entregado en el tiempo y forma exigida¹².

6. Extracto de cuenta "Subediario" del Banco Caja Social, a nombre de la accionante, en el que consta un saldo de \$791.241.0413.

7. Comprobantes de las consignaciones de la cuenta del Banco Caja Social a nombre de la accionante, por \$50.000 en junio 27 de 2006, \$700.000 y \$40.000, en noviembre 1° de 2006¹⁴.

8. Carné del Sisben, nivel I, correspondiente a la accionante¹⁵.

9. Formulario de inscripción para postulantes de bolsa única nacional en vivienda nueva, presentado por la demandante a Comfatolima¹⁶.

10. Acta de declaración extrajuicio de la Notaría Primera del Círculo de Ibagué, de julio 27 de 2006, en la que se indicó la condición de madre cabeza de familia de la accionante¹⁷.

11. Certificación de la Cuenta de Ahorro Programado expedida en julio 27 de 2006 por el Banco Caja Social, con destino a la Gestora Urbana, en la que consta que la accionante tenía un saldo de \$50.000¹⁸.

12. Certificación de la Cuenta de Ahorro Programado expedida en noviembre 1° de 2006 por el Banco Caja Social, con destino a Comfatolima, donde se consignó que la demandante tenía un saldo de \$750.130.9519.

13. Capítulo 8° del reglamento interno del contrato de gestión celebrado entre Fonvivienda y

las Cajas de Compensación Familiar en Unión Temporal, CAVIS UT, que prevé los requisitos para la presentación del cierre financiero²⁰.

14. Certificación de la cuenta de ahorro programado, expedida en noviembre 1° de 2006 por el Banco Caja Social con destino a Comfatolima, en la que consta que la accionante tenía un saldo de \$791.241.0421.

15. Resolución 657 de junio 30 de 2006, proferida por el director ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, que fijo los planes de vivienda a los cuales los hogares interesados podían postular, entre ellos el proyecto de la urbanización El Limón de Ibagué, donde fue preseleccionada la actora²².

16. Resolución 1713 de octubre 19 de 2006 expedida por el director ejecutivo de Fonvivienda, mediante la cual se preseleccionaron 4115 hogares correspondientes a la Bolsa Única Nacional, entre los que se encuentra en el N° 46 de Ibagué el nombre de la accionante²³.

17. Resolución 1724 de noviembre 17 de 2006, proferida por el director ejecutivo de Fonvivienda, por la cual se amplió hasta diciembre 1° de 2006 el plazo concedido a las familias preseleccionadas, para acreditar los recursos complementarios al subsidio²⁴.

18. Resolución 1762 de diciembre 19 de 2006, proferida por el director ejecutivo de Fonvivienda, por la cual se adjudicaron 2.943 subsidios familiares de vivienda urbana de la Bolsa Única Nacional²⁵.

II. Actuación procesal.

Después de que un Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Ibagué decidió²⁶, en mayo 18 de 2007, que “la competencia” (sic) para tramitar esta acción de tutela correspondía a los Juzgados Municipales, en auto de junio 1° de 2007 el Juzgado Segundo Penal Municipal con función de control de garantías de Ibagué la admitió y ordenó a los entes accionados pronunciarse sobre los hechos consignados en la demanda.

Sin embargo, anotando dicho Juzgado en auto de junio 15 siguiente,²⁷ que “se hace necesaria la vinculación del Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda”, la dispuso y determinó que “la competencia” (sic) para conocer “radica en los juzgados del Circuito”, por lo cual

remitió el asunto a la respectiva oficina judicial de reparto, que finalmente le correspondió y fue avocado por el Segundo Penal del Circuito de Ibagué²⁸.

A. Respuesta de la Alcaldía Municipal de Ibagué.

Mediante escrito de junio 1° de 2007, la asesora jurídica de la Alcaldía de Ibagué se opuso a la procedencia de la acción, al considerar que los trámites de la adjudicación de los créditos de vivienda de interés social no son competencia del ente territorial que representa, sino del Ministerio accionado, a través de Fonvivienda, que debe adjudicar los subsidios mediante los procedimientos y mecanismos de selección y adjudicación estipulados.

Con relación a la accionante, indicó que Fonvivienda realizó la preselección y la Alcaldía de Ibagué notificó a la actora “para que dentro del plazo estipulado cumpliera con los demás requisitos, como era, el CIERRE FINANCIERO y así participar en la selección final”²⁹.

Señaló además que Comfatolima, contratada por Fonvivienda, debió realizar la divulgación, recolección de solicitudes y documentación y remisión al Fondo, para la preselección y asignación del crédito, siempre que se cumpliera con el cierre financiero. En cuanto a la ahora demandante, aseveró que se postuló para el proyecto de la urbanización El Limón y, de acuerdo con la información que suministró Comfatolima, no consta “el reporte del cierre financiero, por lo tanto no era posible que le fuera asignado el subsidio”³⁰.

B. Respuesta de la Caja de Compensación Familiar, Comfatolima.

Mediante comunicación de junio 5 de 2007, el director administrativo de Comfatolima, informó³¹:

“1. Que la Señora CIELO ESPERANZA BERMÚDEZ ARIZA aportó a COMFATOLIMA certificación bancaria a 1° de noviembre de 2006 por valor de \$750.130,9.

2. Sin embargo, a la fecha de cierre (1° de diciembre de 2006) no había aportado certificación en la que constara que en la cuenta de ahorro programado se encontrara la totalidad del valor exigido para proceder a la adjudicación.

C. Respuesta del Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda.

En escrito de julio 12 de 2007 presentado mediante apoderada, Fonvivienda recordó que esa entidad fue creada en virtud de la Ley 555 de 2003 y tiene dentro de sus funciones asignar los subsidios de vivienda de interés social, según la metodología y condiciones que defina el Ministerio accionado.

Sostuvo que el hogar encabezado por la actora, fue “preseleccionado para la adquisición de un subsidio familiar de vivienda por el valor de \$8.568.000.00 pesos M/Cte; bajo la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva, conforme la Resolución No.657 correspondiente a la convocatoria de Bolsa Única Nacional”, y hasta ese momento cumplía con los requisitos legales.

Indicó que acorde con el artículo 35 del Decreto 975 de 2004, antes de proceder a la calificación de las postulaciones el Fondo debe verificar la información suministrada por los postulantes, de los reportes que efectúe la Caja de Compensación Familiar.

En desarrollo de tal función, dicha Caja reportó al Fondo que “el hogar en cabeza de la señora CIELO ESPERANZA BERMÚDEZ, no realizó el cierre financiero respectivo, así como tampoco lo acreditó ante la caja de compensación familiar dentro del término legal”³².

Aseveró que Fonvivienda no vulneró los derechos de la actora, quien no puede pretender por vía de tutela que se le otorgue el subsidio de vivienda sin cumplir los requisitos exigidos, pues se desconocería el derecho a la igualdad de quienes sí cumplieron con tales requisitos y además suministraron la información a la Caja de Compensación en el término establecido.

D. Sentencia de primera instancia.

Mediante fallo de julio 12 de “2006” (en realidad corresponde a 2007), el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Ibagué resolvió “negar por improcedente” el amparo solicitado, no encontrando que “ni la Alcaldía Municipal de Ibagué, ni la Caja de Compensación Familiar COMFATOLIMA, ni el Fondo Nacional de Vivienda Urbana FONVIVIENDA, hayan violado los derechos fundamentales invocados por la señora CIELO ESPERANZA BERMÚDEZ ARIZA, pues se ciñeron a las normas legales y a los parámetros establecidos para la adjudicación, cosa muy diferente es que no haya sido beneficiada con la adjudicación de vivienda de interés social, ante la no presentación en tiempo de la certificación expedida por el banco, respecto del monto exigido en ahorro programado y haberse adjudicado a los de mayor puntaje,

teniéndose en cuenta entre otros aspectos el orden cronológico de recepción de los documentos”³³.

E. Impugnación.

En escrito presentado en julio 18 de 2007, la actora impugnó la decisión del a quo, invocando las consideraciones expresadas en la demanda y agregando que apreció las respuestas de los entes accionados, que omitieron las pruebas por ella aportadas, esto es, las tres consignaciones por valor de \$50.000, \$700.000 y \$40.000, y el extracto bancario por el período comprendido entre noviembre 1° y 30 de 2006, donde se observa que el valor de su cuenta era de \$791.241.04.

Indicó que contrario a lo afirmado por los accionados, el subsidio no le fue adjudicado por razones presupuestales, sino por desorganización administrativa, ya que para el vencimiento del plazo otorgado el requisito del cierre financiero estaba cumplido con anticipación.

Agregó que “el hecho que en mi carpeta no se encuentren las constancias bancarias, las cuales realicé y aporté en el tiempo a la entidad, muestra que la no adjudicación se debió, fue a la mala organización y el descuido que se tuvo por parte de Comfatolima, que más puede ser, si es que con tanto sacrificio yo me conseguí el dinero para pagar a tiempo, hice filas para entregar paso a paso cada documento, para que en el último paso y el más importante, fuera a olvidármeme aportar los certificados, en los cuales constataba que yo había hecho ese pago del cierre...”³⁴.

Con el citado escrito adjuntó la certificación del Banco Caja Social de noviembre 1° de 200635, en la que consta el saldo de \$791.241.04, “con el fin de comprobar que yo CIELO ESPERANZA BERMÚDEZ ARIZA efectué y lleve la constancia de cierre financiero a las instalaciones de la Caja De Compensación Familiar COMFATOLIMA”³⁶.

F. Sentencia de segunda instancia.

Mediante fallo de septiembre 10 de 2007, la Sala Penal del Tribunal Superior de Ibagué confirmó la decisión recurrida, señalando que la acción es improcedente, pues tal reclamación debe ser resuelta ante la jurisdicción contencioso administrativa. Al respecto, argumentó³⁷:

“Si bien es cierto que la accionante demuestra el depósito y pago de la suma de \$790.000.00, la Caja de Compensación familiar, entidad receptora de los documentos, precisa que ‘la señora CIELO ESPERANZA BERMÚDEZ ARIZA aportó a COMFATOLIMA certificación bancaria a 1° de noviembre de 2006 por valor de \$750.130.95’ y a la fecha de cierre (1° de diciembre de 2006) ‘no había aportado certificación en la que constara que en la cuenta de ahorro programado se encontraba la totalidad del valor exigido para proceder a la adjudicación.’.

Fue entonces la conducta omisiva de (sic) actora y no otra, la que no permitió que el software manejado directamente por el Fondo Nacional de Vivienda, capturara el cierre financiero de la señora CIELO ESPERANZA BERMUDEZ ARIZA, y así, posteriormente, hubiere cumplido con él, tampoco el sistema admite modificaciones, tal como lo señala el representante de la Caja de Compensación Familiar.

Si la actora no realizó el cierre financiero y tampoco lo acreditó ante la Caja de Compensación Familiar dentro del término legal, no puede pretender por vía de tutela el reconocimiento del subsidio de vivienda. Lo contrario, sería contravenir la normatividad y tratar de desconocer el derecho que le asiste a quienes verdaderamente si cumplieron oportunamente con la totalidad de los requisitos legales, tal como lo advierte el representante legal del Fondo Nacional de Vivienda.”

G. Actuación dentro del trámite de revisión.

1. Mediante auto de mayo 28 de 2008, esta corporación suspendió términos y dispuso oficiar a Fonvivienda y a Comfatolima para que informaran las normas internas que regulan el procedimiento, requisitos, plazos y medios de comunicación a los beneficiarios para acreditar el cierre financiero, así como la forma en que la accionante dio cumplimiento a los mismos, señalando los documentos que allegó y la fecha y hora en que fueron entregados.

Igualmente ordenó oficiar a la accionante para que informara la forma en que acreditó el cierre financiero, reseñando los documentos que entregó a Comfatolima, en los que conste el lugar, fecha y hora en que fueron entregados y además la forma en que dicha entidad le informó sobre los requisitos que debía cumplir y el plazo que tenía para hacerlo. Sin embargo, la demandante guardó silencio.

2. Mediante escrito de junio 9 de 2008 y anexos38, el apoderado del Fondo Nacional de Vivienda solicitó declarar improcedente la acción, pues anota que su actuación se ha adelantado de conformidad con lo dispuesto en la ley.

Tratándose del proceso de postulación de la demandante, además de reiterar lo afirmado en su oportunidad ante el a quo, manifestó que dentro de la convocatoria de la Bolsa Única Nacional abierta mediante Resolución 657 de junio 30 de 2006, fue preseleccionada por Resolución 1713 de octubre 19 siguiente, en la cual se otorgó plazo hasta noviembre 20 de ese año (ampliado hasta diciembre 1° de 2006 por la Resolución 1724 de noviembre 17 de ese año), para que los hogares preseleccionados acreditaran la existencia del 100% de los recursos complementarios, siendo asignados 2.943 subsidios por la Resolución 1762 de diciembre 19 de esa anualidad.

3. En escrito de junio 12 de 200839, la jefe de la oficina jurídica de Comfatolima remitió copia de la respuesta proferida por el coordinador de vivienda, en la que señaló que el proceso de preselección de los beneficiarios de subsidios está reglamentado por el artículo 38 del Decreto 975 de 2004, que dispone que las postulaciones deben ordenarse automáticamente para conformar una lista hasta completar un número equivalente al total de los recursos disponibles y que en el artículo 46, se determina que Fonvivienda deberá publicar las resoluciones que contengan los listados de postulantes preseleccionados y de los beneficiarios con la asignación de los subsidios.

Adicionalmente expuso40:

“... ‘el cierre financiero para los hogares preseleccionados, consiste en que... el hogar preseleccionado debe acreditar ante FONVIVIENDA, la existencia de los recursos complementarios al subsidio suficientes para acceder a la solución de vivienda a la cual postularon.’

Valor del subsidio potencial a recibir por parte de FONVIVIENDA	\$8.568.000.00
-----------------------------------------------------------------	----------------

Valor del subsidio por parte de la Alcaldía de Ibagué	5.500.000.00
-------------------------------------------------------	--------------

Valor de ahorro previo aportado por la señora al momento del

Cierre, presentado el 1° de noviembre 2006, anexo copia

de Certificación expedida por el Banco Caja Social 750.130.00

SUBTOTAL \$14.818.130.00

Menos: El valor de la vivienda a adquirir \$14.856.914.00

Valor faltante para presentar la señora Cielo, para el cierre
38.784.00”

Afirmó además que el valor del cierre financiero se le notificó de manera personal a la accionante, enfatizando sobre la necesidad de consignar el dinero suficiente y allegar el certificado del banco respectivo.

4. Ante la insuficiente ilustración que ha rodeado este asunto e impedido su pronta decisión, el Magistrado sustanciador expidió otro auto, en mayo 14 de 2012, disponiendo oficiar a Comfatolima, “para que remita un informe detallado en el que sustente si a la señora Cielo Esperanza Bermúdez Ariza le fue adjudicado subsidio de vivienda, tras haber consignado un ahorro programado de \$750.130.95, en caso negativo explicar las razones por las cuales no le ha sido otorgado el mismo”⁴¹, sobre lo cual en mayo 18 de 2012 contestó el director administrativo de Comfatolima⁴²:

“Una vez revisada la base de datos en la página web de la unión temporal de cajas -Cavis, encontramos que la señora Cielo Esperanza Bermúdez Ariza, realizó postulación en esta caja de Compensación Familiar el nueve de agosto de 2006, para el subsidio de vivienda otorgado... que el estado actual es ‘preseleccionada’, lo cual quiere decir que a pesar de haber presentado toda la documentación según las exigencias legales, cuando se realizó la calificación de las postulaciones aceptables y posteriormente el listado de que trata el artículo 45 del decreto 2190 de 2009 hubo personas que obtuvieron mejor calificación.”

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar la determinación referida, en Sala de Revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate.

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si los derechos invocados por la accionante fueron vulnerados por Fonvivienda, la Alcaldía de Ibagué y Comfatolima, al negarle la asignación del subsidio de vivienda para el cual fue preseleccionada, bajo el argumento de no haber acreditado el cierre financiero en el término fijado, sin constatar que el dinero exigido fue depositado con anticipación por aquélla en su cuenta de ahorro programado.

Tercera. Derecho a la vivienda digna: su naturaleza jurídica y la acción de tutela como mecanismo efectivo para su garantía.

3.1. Es importante resaltar que la vigencia del derecho a la vivienda digna dentro del ordenamiento interno no sólo obedece a su consagración en el artículo 51 de la carta política⁴³, pues también está estipulado en instrumentos jurídicos internacionales que reconocen los derechos humanos⁴⁴, prevalecientes en el orden interno al estar ratificados por el Estado colombiano, de acuerdo con el artículo 93 superior.

De acuerdo con ello, la vivienda digna se constituye en elemento trascendental para la efectividad de la dignidad humana, pues contar los seres humanos con un lugar digno de habitación les permite experimentar una existencia más agradable, protegidos de la intemperie bajo condiciones materiales adecuadas, fomentando el desarrollo de la persona humana, en cuanto permite estrechar lazos familiares y sociales, y otorga un espacio propicio para su intimidad.

De esa manera, el artículo 51 superior se estructura como el derecho fundamental a la vivienda digna, ratificando así el carácter universal, secuencial y continuo de su reconocimiento y su inescindible relación con la dignidad como elemento connatural a los seres humanos. Por lo tanto, el Estado, sin distinción, tiene el deber de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, disponiendo tres campos de regulación mínima, en lo atinente a planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de programas.

3.3. En consecuencia, el derecho a la vivienda digna, como fundamental que es, podrá ser exigido por vía de tutela, conforme al desarrollo prestacional y normativo que se le haya dado y de acuerdo a su contenido mínimo, el cual debe comprender la posibilidad real de

gozar de un espacio material, en el que la persona y su familia puedan habitar, de manera tal que le sea posible llevar a cabo su proyecto de vida en condiciones que permitan su desarrollo como individuo digno, integrado a la sociedad. En este sentido, la tutela del derecho fundamental a la vivienda digna, procede de manera directa, sin apelar a la conexidad, sino admitiendo la acción constitucional según el cumplimiento de los requisitos generales que se predicen de cualquier otro derecho fundamental, según el artículo 86 superior y el Decreto 2591 de 1991.

Así las cosas, no puede obviarse que el derecho fundamental a la vivienda digna está sujeto a un criterio de progresividad en su cobertura, el cual permite que su ejecución siga parámetros de justicia distributiva, debiendo priorizarse cuando se requiera con mayor urgencia, por razones de edad (niñez, senectud), embarazo y discapacidad, entre otras.

Cuarta. Referentes legales sobre el subsidio familiar de vivienda.

4.1. Para desarrollar la política social de vivienda de las clases menos favorecidas, el Estado, mediante la expedición de la Ley 03 de 1991 (Diario Oficial No. 39.631, enero 16 de 1991), creó el Sistema de Vivienda de Interés Social, y diseñó el subsidio familiar como uno de los mecanismos idóneos para su realización efectiva⁴⁵.

Las normas que regulan el subsidio establecen requisitos y condiciones especiales dirigidas a permitir la adquisición de una vivienda digna por personas de escasos recursos económicos, en desarrollo de los postulados previstos en el citado artículo 51 superior y como garantía de acceso de las personas postulantes, en condiciones de igualdad⁴⁶.

Así, la Ley 388 de julio 18 de 1997 (“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial N° 43.091, de julio 24 de 1997), fue expedida con el propósito de asegurar que 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 dirijan prioritariamente a atender las postulaciones de la población más pobre.

Por su parte la Ley 546 de diciembre 23 de 1999 o “Ley Marco para la Financiación de Vivienda” (Diario Oficial N° 43.827 de 23 de diciembre de 1999), estipuló la Vivienda de Interés Social, definió criterios para la distribución regional de los recursos del subsidio de

vivienda de interés social y estableció para los establecimientos de crédito el deber de destinar recursos a la financiación de este tipo de vivienda, así como asignaciones en el presupuesto nacional para el otorgamiento de tales subsidios.

Dentro de los planes nacionales de desarrollo de entonces, Ley 812 de 2003, (“Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 hacia un Estado comunitario”, Diario Oficial N° 45.231, de 27 de junio de 2003) y Ley 1151 de 2007, (“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010”, Diario Oficial N° 46.700 del 25 de julio de 2007), se contempló la financiación de vivienda para hogares de bajos ingresos, cuyo requisito fundamental para la obtención del Subsidio Familiar de Vivienda es el ahorro programado en una cuenta de tal naturaleza.

El Decreto 975 de 2004, (“Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”, Diario Oficial N° 45509 de abril 2 de 2004), modificado por el Decreto 4429 de noviembre 28 de 2005, (“Por el cual se modifican los Decretos 975 de 2004, 3169 de 2004, 3111 de 2004, y 1526 de 2005, y se establecen los criterios especiales a los que se sujetará el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social con cargo a los recursos de la Bolsa Única Nacional, y se dictan otras disposiciones” Diario Oficial N° 46108 de noviembre 30 de 2005), define en el artículo 21 el ahorro previo, como un compromiso de responsabilidad exclusiva de los postulantes con el fin de reunir los recursos necesarios para la adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda de interés social, el cual es requisito para la obtención del subsidio familiar de vivienda.

El ahorro de los hogares para acceder al subsidio, puede presentarse mediante cuenta de ahorro programado para vivienda, en establecimientos de crédito o cooperativas de ahorro; en aportes periódicos de ahorro en fondos comunes, mutuos o de empleados, y mediante cesantías y ahorro por inversión en lotes de terreno y avance de obra (art. 22. D. 975 de 2004).

El monto del ahorro previo deberá ser, como mínimo, igual al 10% del valor de la solución de vivienda a adquirir o del presupuesto de la vivienda a mejorar o construir (art. 23 ib.); con el fin de garantizar su aplicación a la adquisición de la vivienda, tal ahorro es inmovilizado con

autorización de su titular, mientras se encuentre vigente la postulación del hogar (art. 25 ib.).

En el artículo 27 del referido Decreto 975 de 2004, se estipula que podrán postularse los hogares que cumplan con el requisito del ahorro previo, cuando éste se requiera, diligenciando un formulario de postulación suscrito por los miembros que conforman el hogar, con información socioeconómica y con la indicación de que sus ingresos familiares no superan el equivalente a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes; copia de la comunicación proveniente de la entidad ante la cual realiza el ahorro previo en la que conste el monto del mismo; registro civil de matrimonio y de nacimiento de los miembros que integran el hogar, o prueba de la unión de hecho o de la condición de mujer cabeza de familia, según sea el caso y carné de puntaje del SISBEN, entre otros.

Entregada y verificada la documentación, se procede a la calificación de las postulaciones aceptables, las cuales se ordenarán de manera automática y en forma secuencial descendente, para conformar la lista de los preseleccionados beneficiarios del subsidio (art. 38 ib.).

Por último, se asignan los subsidios, para lo cual se debe acreditar ante la entidad otorgante la existencia de recursos complementarios al subsidio suficientes para acceder a la solución de vivienda para la que se postuló, también denominado cierre financiero (art. 40 ib.).

4.2. La entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda serán el Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, creado mediante Ley 555 de marzo 10 de 2003 (Diario Oficial N° 45.126, de 13 de marzo de 2003), con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entre cuyas funciones está atender prioritariamente, con recursos del Presupuesto General de la Nación, las postulaciones de la población más pobre y la asignación de los subsidios de vivienda de interés social.

También le compete a las Cajas de Compensación Familiar, con los dineros provenientes de las contribuciones parafiscales, otorgar el subsidio de vivienda familiar, a las personas afiliadas al sistema formal de trabajo. Para tal efecto, los representantes legales de las entidades otorgantes del subsidio, serán las responsables del montaje y operación de los

procesos de postulación, calificación, asignación y pago de los subsidios, así como de adelantar la divulgación, comunicación, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, apoyo a las actividades de preselección y asignación de subsidios, que le corresponden al Fondo Nacional de Vivienda.

El cronograma anual de postulaciones, con la indicación de las fechas, se publicará al público en general mediante fijación en lugar visible de la respectiva entidad otorgante, a más tardar el 31 de enero de cada año.

También se debe puntualizar que para la distribución de los recursos que hacen parte del subsidio familiar de vivienda, el Gobierno Nacional anualmente abre dos procesos de postulación, el primero de ellos a través de la llamada Bolsa Ordinaria, en donde competirán para la obtención de los subsidios todos los hogares del país que cumplan los requisitos exigidos, con lo cual se garantiza la igualdad de oportunidades para que todas las familias de un departamento puedan concursar por el subsidio familiar de vivienda.

El segundo proceso de postulación es el denominado Bolsa de Esfuerzo Territorial, en donde participan las familias residentes de aquellos municipios pertenecientes a las categorías 3, 4, 5 y 6, acorde con la Ley 617 de 2000.

4.3. Respecto a las virtudes del subsidio familiar de vivienda, como forma más expedita para que la población de escasos recursos económicos pueda adquirir una vivienda, la Corte Constitucional precisó⁴⁷:

“Los subsidios directos a la demanda (como es el Subsidio Familiar de Vivienda) constituyen uno de los mecanismos más utilizados por los programas focalizados de asistencia social a los grupos más pobres de la población. A diferencia de los subsidios a la oferta, los subsidios a la demanda permiten una mayor eficiencia en la gestión, en la medida en que el Estado entrega los recursos directamente a los beneficiarios, obviando los costos burocráticos que implica la provisión directa de los bienes a los cuales el subsidio permite acceder.”

En conclusión, el Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal que se entrega por una sola vez al beneficiario, el cual puede estar representado en especie o en dinero y es asignado sin cargo de restitución, con prioridad a la población más vulnerable del país, que se halla en imposibilidad de acceder a una vivienda o mejorar la que ya tiene.

Así, constituye un complemento del ahorro para facilitarle a las personas que lo requieran la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social.

Quinta. Caso Concreto.

5.1. La actora Cielo Esperanza Bermúdez Ariza considera que sus derechos a la igualdad y a la vivienda digna han sido vulnerados, al ser excluida como beneficiaria de la asignación del subsidio familiar de vivienda, para el cual había sido preseleccionada por Fonvivienda, con el argumento de no entregar “en el término fijado, ante la Caja de Compensación Familiar en que se postuló, la documentación que acreditara el cierre financiero”.

La Caja de Compensación Familiar, Comfatolima, afirmó que la accionante aportó “certificación bancaria a 1° de noviembre de 2006 por valor de \$750.130,95” y que para la fecha del cierre no demostró “que en la cuenta de ahorro programado se encontrara la totalidad del valor exigido para proceder a la adjudicación”.

Fonvivienda sostuvo que Comfatolima le informó que la actora “no realizó el cierre financiero respectivo, así como tampoco lo acreditó ante la caja de compensación familiar dentro del término legal”. Por su parte, la Alcaldía de Ibagué expresó que solo medió como promotora y oferente de los proyectos de vivienda, puesto que la adjudicación del subsidio y la recolección documental correspondieron, en su orden, a Fonvivienda y a Comfatolima.

5.2. Así las cosas, advierte la Corte que no existe en el expediente un elemento probatorio que evidencie la forma como la actora debía acreditar el cierre financiero. Adicionalmente, frente al requerimiento de esta corporación en tal sentido, Fonvivienda guardó silencio y Comfatolima sostiene, sin suficiente especificación, que le notificó de manera personal a la accionante el valor con el cual debía presentar el cierre financiero.

Según el deficiente material probatorio allegado originalmente al proceso, lo cual ha dificultado tomar esta decisión, se puede observar que la actora, quien expone su condición de madre cabeza de familia (una menor de edad), que sostiene “sacando fotocopias”, fue preseleccionada por Fonvivienda para un subsidio familiar en el proyecto de la urbanización El Limón de Ibagué, por Resolución 1713 de octubre 19 de 2006, teniendo plazo hasta el 1° de diciembre de 2006 para acreditar la tenencia de los recursos complementarios del valor de la vivienda, en la cuenta de ahorro programado.

La actora indicó que “con mucho esfuerzo logré reunir el dinero que soportaría la base total del pago” y aseveró que “para pagar a tiempo, hice filas para entregar paso a paso cada documento”, agregando que “como punto final para satisfacer las etapas del concurso lleve a cabo el pago de \$790.000 el cual era el equivalente al cierre financiero”.

5.3. Tratándose del cumplimiento de la exigencia de los recursos complementarios o cierre financiero por parte de la accionante, son verificables los siguientes documentos, allegados al expediente:

- Extracto de cuenta “Subediario” del Banco Caja Social, a nombre de la accionante, por el período comprendido entre noviembre 1° y 30 de 2006, en la que aparece un saldo de \$791.241.04 (f. 28 cd. inicial).

- Comprobantes de consignación en la cuenta bancaria del Banco Caja Social de la accionante por \$50.000 en julio 27 de 2006, y de \$700.000 y \$40.000 en noviembre 1° del mismo año (f. 29 ib.).

- Certificación de la cuenta de ahorro programado, a nombre de Cielo Esperanza Bermúdez Ariza, expedida en noviembre 1° de 2006 por el Banco Caja Social, en la que consta el saldo de \$791.241.04 (f. 107 ib.).

5.4. Acorde con lo anterior, no son exactos los argumentos expuestos por las entidades accionadas para negar el subsidio a la actora, que además fue objeto de un procedimiento deshumanizado, que al excluirla del beneficio también desconoció las circunstancias de debilidad manifiesta en que se encontraba, al ser madre cabeza de familia, clasificada en el nivel I del Sisben.

Tales circunstancias le dificultaban tener claridad sobre la documentación que debía aportar para acreditar la existencia de los recursos, bien porque la entidad no se lo informó de manera clara, teniendo el deber de hacerlo, bien porque la accionante no los comprendió dadas sus especiales condiciones, al punto tal que con el trámite que adelantó, estaba convencida de buena fe que había dado cumplimiento a todos los requisitos exigidos por Fonvivienda para la asignación del subsidio, que le permitiría acceder a su vivienda.

Así, a las entidades accionadas no les era dable ser tan formalistas en la verificación del

cumplimiento de los requisitos exigidos hacia personas en situación de manifiesta debilidad y, por tanto, sujetas de especial protección constitucional, máxime cuando el faltante de los recursos era de “\$38.784.00”, suma que además, en la realidad, desde noviembre 1° de 2006, esto es, un mes antes del vencimiento del plazo, estaba cubierta en la cuenta de ahorro programado de la interesada, en los términos que se habían exigido.

Al respecto, recuérdese lo determinado por esta corporación en asuntos similares, como en el fallo T-617 de junio 16 de 2005, M. P. Álvaro Tafur Galvis, donde se indicó (no esta en negrilla en el texto original):

“Ha dicho esta Corte que el acceso a la vivienda se encuentra ligado a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad, y ha recordado insistentemente el compromiso de las autoridades con el postulado constitucional de la buena fe, de donde se concluye que en los trámites y requisitos señalados para acceder a soluciones habitacionales deberán considerarse las particularidades de la población a la que están dirigidas, dentro de un marco de lealtad y honestidad que no admita duda, de manera que cumplidas las condiciones impuestas los beneficiados no puedan sino hacerse a la solución habitacional esperada.

... ..

Es que esta Corte ha insistido en la necesidad de adecuar los trámites y requisitos para acceder a los planes de vivienda y a la vez ha rechazado las prácticas tendientes a obstaculizar el ingreso de las personas de menores recursos a soluciones habitacionales y los procedimientos que discriminan a los más débiles, destacando la importancia que comporta la confianza de los asociados en los sistemas de ejecución y financiación de programas de vivienda.”

5.5. Una clarificación fundamental sobre la situación de la demandante Cielo Esperanza Bermúdez Ariza, en principio confusa por la propia falta de respuesta de ella, surge con la contestación rendida en mayo 18 de 2012 por Comfatolima a la expresa petición de esta Corte, en cuanto todavía la reporta como “preseleccionada” y reconoce que presentó “toda la documentación según las exigencias legales” (f. 188 cd. Corte), a lo cual tiene que adicionarse que a 1° de noviembre de 2006, esto es en tiempo, presentaba en su cuenta de ahorro programado en el Banco Caja Social el saldo de \$791.241.04 (f. 107 cd. inicial), superior a \$788.914, que se le requería (f. 178 cd. Corte).

En consecuencia, se dispondrá que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, el Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, en coordinación con la Alcaldía de Ibagué y la Caja de Compensación Familiar, Comfatolima, por conducto de los respectivos director ejecutivo, alcalde y director administrativo, o quienes hagan sus veces, si aún no se hubiere efectuado, asigne el subsidio familiar de vivienda urbana a Cielo Esperanza Bermúdez Ariza, al haber demostrado dentro del plazo exigido la financiación en lo que le correspondía, con el depósito del llamado "cierre financiero", según lo exigido en el artículo 40 del Decreto 975 de 2004 y en las Resoluciones de Fonvivienda 1713 de octubre 19 de 2006 y 1724 de noviembre 17 de 2006.

IV.- DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos que se había dispuesto en la presente acción.

Segundo.- REVOCAR el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Ibagué, que en septiembre 10 de 2007 confirmó el dictado en julio 12 del mismo año por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de dicha ciudad, negando el amparo a los derechos de igualdad y a la vivienda digna, que había solicitado Cielo Esperanza Bermúdez Ariza, los cuales, en su lugar, se dispone TUTELAR.

Tercero.- En consecuencia, ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, por conducto de su director ejecutivo o quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este fallo, si aún no lo ha realizado, en coordinación con la Alcaldía de Ibagué y la Caja de Compensación Familiar, Comfatolima, por conducto del alcalde y el director administrativo, o quienes hagan sus veces, respectivamente, asigne el subsidio familiar de vivienda urbana que le corresponde a Cielo Esperanza Bermúdez Ariza, al haber ella cumplido lo que le era exigido al respecto, dentro del plazo señalado.

Cuarto.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 F. 18 ib..

3 Fs. 2 y 6 ib..

4 F. 14 ib..

5 F. 17 ib..

6 F. 22 ib..

7 F. 8 ib..

8 F. 14 ib..

9 F. 17 ib..

10 F. 18 ib..

11 F. 19 ib..

12 F. 22 ib..

13 F. 28 ib..

14 F. 29 ib..

15 F. 30 ib..

16 F. 50 ib..

17 F. 53 ib..

18 F. 56 ib..

19 F. 58 ib..

20 F. 59 ib..

21 F. 107 ib..

22 F. 38 cd. Corte.

23 F. 41 ib..

25 F. 117 ib..

26 F. 33 cd. inicial.

27 Fs. 63 a 65 ib..

28 F. 68 ib..

29 F. 44 ib..

30 F. 46 ib..

31 F. 49 ib..

32 F. 78 ib..

33 Fs. 83 a 88 ib..

34 F. 103 ib..

35 F. 107 ib..

36 F. 106 ib..

37 Fs. 5 a 10 cd. 2ª instancia.

38 Fs. 26 a 175 cd. Corte.

39 Fs. 176 a 183 ib..

40 F.178 ib..

41 F. 185 ib..

42 Fs. 187 a 189 ib..

43 “Todos los colombianos tienen 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.”

44 Numeral 1º del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de 1966; artículo 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño; artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; artículo 5.2 del Convenio 117 de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social; artículo 5º, literal e, iii de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las

Formas de Discriminación Racial; artículo 43.1, literal d de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; artículo 28.1 y 2, literal d de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; artículo 14.2 literal h de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; artículos 14, 16 y 17 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

45 El artículo 1° de la Ley 03 de 1991, “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”, dispone: “Créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda de esta naturaleza.// Las entidades integrantes del sistema actuarán de conformidad con las políticas y planes generales que adopte el Gobierno Nacional. // El Sistema será un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social.”

46 Cfr. T-831 de septiembre 1° de 2004, M. P. Jaime Araújo Rentería y T-175 de febrero 21 de 2008, M. P. Mauricio González Cuervo.

47 Cfr. T-499 de 1995, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.