

## Sentencia T-761/11

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido el derecho a la vivienda digna como aquel dirigido a suplir la necesidad humana de “disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida”. Este derecho se encuentra consagrado constitucionalmente en el artículo 51 de la Carta Política, dentro del capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, prerrogativas con las cuales se busca garantizar la consecución de los fines del Estado social de derecho, especialmente la de promover la prosperidad general.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN CASOS DE SUBSIDIO FAMILIAR-Protección/ACCION DE TUTELA-Procedencia por transmutación del derecho a la vivienda digna

Respecto de la faceta de prestación del derecho a la vivienda digna, la Corte indicó que su exigibilidad por medio de la acción de amparo, estaba condicionada, en principio, “por la definición de derechos subjetivos que traduzcan prestaciones concretas a favor de las personas que alegan su vulneración”. Esta condición se conoce como la transmutación del derecho, es decir, aquella situación en la que, una vez definidas las políticas públicas de distribución de los recursos, los criterios de asignación, y los requisitos y procedimientos para el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales, se constituyen derechos subjetivos que pueden ser exigidos en sede de tutela, cuando se constate en los casos concretos que los mecanismos para la protección de estos derechos no son idóneos, o que con el ejercicio de la acción de amparo se busca evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Caso en que Caja de Compensación familiar no realizó desembolso del 20% restante del subsidio de vivienda otorgado a la accionante

DERECHO AL MINIMO VITAL, A LA VIVIENDA DIGNA Y A LA CONFIANZA LEGITIMA-Orden a Caja de Compensación Familiar autorice la legalización del subsidio familiar de vivienda otorgado

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Vulneración por negligencia e incumplimiento de entidad municipal y Metrovivienda, al no entregar proyecto de vivienda de interés social

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Vulneración al declarar la Caja de Compensación Familiar que el accionante no puede postularse nuevamente para obtener subsidio familiar durante los próximos diez (10) años

La Sala de Revisión encuentra que el literal b del artículo 34 del Decreto 2190 de 2009, establece que aquellas personas que hayan sido beneficiadas con un subsidio familiar de vivienda y no lo hayan usado ni renunciado a él antes del vencimiento de su vigencia, no podrán postularse para la adjudicación de otro subsidio, sin embargo, en la parte final del mismo literal se aclara que esa sanción no se aplicará en caso de que el beneficiario hubiere restituido el subsidio a la respectiva entidad otorgante. Igualmente, el artículo 52 del Decreto 2190 de 2009, que sirvió de fundamento a Comfaoriente para declarar que el tutelante quedaba imposibilitado para postularse para la adjudicación de un subsidio familiar de vivienda durante los próximos diez (10) años, no consagra la restricción que se pretende imponer ya que la situación en la que tal restricción se impone se refiere a las personas que al postularse para obtener el subsidio, presenten información que no corresponda a la verdad, lo que no ocurrió en este caso, por lo tanto efectuada la devolución del subsidio, y con el fin de garantizar el derecho a la vivienda digna del accionante, la Sala de Revisión considera que éste puede postularse nuevamente para la asignación de un subsidio familiar de vivienda, sin que las entidades encargadas de calificar dicha postulación puedan rechazarla y podrá hacerlo para el proyecto o para otro que considere llene sus expectativas para la adquisición de una vivienda digna.

Referencia: expedientes T-3039455 y T-3087927

Acciones de tutela instauradas por la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas contra la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander (T-3.039.455), y por el señor Luis Jesús Ovalle Boada contra la Caja de Compensación Familiar del Oriente Colombiano Comfaoriente (T-3.087.927).

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., siete (7) de octubre de dos mil once (2011)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez y María Victoria Calle Correa, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de los siguientes fallos: en el trámite de la acción de tutela instaurada por la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas, en primera instancia, por el Juzgado Trece Civil Municipal de Bucaramanga el 7 de febrero de 2011, y en segunda instancia, por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga el 22 de marzo de 2011 (T-3.039.455); y en el trámite de la acción de tutela instaurada por el señor Luis Jesús Ovalle Boada, en primera instancia, por el Juzgado Primero Civil Municipal de Cúcuta el 22 de marzo de 2011, y en segunda instancia, por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cúcuta el 9 de mayo de 2011 (T-3.087.927).1

## I. ANTECEDENTES

Los actores interpusieron acciones de tutela solicitando la protección de sus derechos a la vivienda digna, a la vida y a la dignidad humana. En el primero de los casos, la tutelante considera que la Caja de Compensación Familiar que le otorgó el subsidio familiar de vivienda le está vulnerando sus derechos fundamentales al negarse a autorizar el desembolso del saldo del subsidio, argumentando que éste no se legalizó dentro del término legal. En el segundo de los casos, el actor sostiene que las entidades intervinientes en la construcción del proyecto de vivienda de interés social que escogió para invertir el subsidio familiar de vivienda que le fue otorgado, le están vulnerando sus derechos fundamentales al no entregarle su vivienda dentro de los plazos pactados, venciendo el subsidio que le fuera otorgado, quedando impedido para postularse nuevamente a la asignación de un subsidio de vivienda durante los próximos diez (10) años.

A continuación, se expondrán los antecedentes en los que se fundamentan cada una de las acciones de tutela objeto de estudio.

## 1. Expediente T-3.039.455

### 1. Hechos

1. Ruth Mary Amorocho Arciniegas tramitó un subsidio familiar de vivienda ante la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander, la cual, mediante comunicación del 18 de septiembre de 2007, le informó que mediante Acta No. 039 del 16 de agosto de 2007, le adjudicó un subsidio por valor de nueve millones ciento siete mil setecientos pesos (\$9.107.700), para adquirir una vivienda de hasta veintiún millones seiscientos ochenta y cinco mil pesos (\$21.685.000), informándole que disponía de 12 meses para legalizar el subsidio.2

1. Luego de la aprobación del subsidio, la tutelante suscribió un contrato de promesa de compraventa con la sociedad Promotora Inmobiliaria Promicasa S.A., para adquirir una vivienda en el proyecto Urbanización Portal del Talao, ubicado en el municipio de Piedecuesta - Santander -.

1. La constructora incumplió su obligación de entregar el inmueble en la fecha pactada, razón por la cual no se suscribió la escritura pública de compraventa dentro de los plazos reglamentarios para legalizar el subsidio de vivienda. La sociedad constructora tan sólo terminó la construcción de la vivienda en el mes de septiembre de 2010.

1. Seguros Cóndor S.A., aseguradora que expidió las pólizas para garantizar la restitución de

los dineros del subsidio en caso de incumplimiento, presentó una propuesta a Comfenalco en la cual se comprometía a intervenir en el proceso para garantizar la legalización de los subsidios,<sup>4</sup> realizando los procesos de escrituración en los dos (2) meses siguientes a la fecha del acuerdo.

1. Comfenalco solicitó a la Superintendencia de Subsidio Familiar que se analizara la viabilidad del ofrecimiento, petición que fue respondida mediante Oficio No. 7689 del 5 de diciembre de 2010, en el que la entidad manifestó que no tenía objeción a que se aceptara la propuesta por vía de excepción, con el fin de lograr la preeminencia de las normas constitucionales que amparan el derecho a una vivienda digna, siempre que se evaluara previamente los riesgos que esta implicaba.<sup>5</sup>

1. Con el concepto de la Superintendencia de Subsidio Familiar, Comfenalco manifestó a la Constructora y la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas podían suscribir la escritura pública de compraventa del inmueble, lo cual se hizo el 27 de diciembre de 2010.

1. El 29 de diciembre de 2010, durante el trámite de registro de la escritura pública en la oficina de registro de instrumentos públicos de Bucaramanga, Comfenalco envió una comunicación a Seguros Cóndor S.A., con copia a la Constructora Promicasa S.A., en la cual manifiesta que “se hace necesario se suspenda el proceso de acuerdo, y se continúe con el debido trámite de la declaratoria de siniestro y trámite correspondiente para el reconocimiento de los amparos respectivos”.<sup>6</sup> Esta decisión se tomó con base en el concepto emitido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el cual se indicó que, con fundamento en las normas reglamentarias que rigen el subsidio familiar de vivienda, cuando los subsidios sean girados en forma anticipada es necesario que la escritura pública de compraventa del inmueble se suscriba antes del vencimiento de los mismos, y teniendo en cuenta que en el caso en estudio esto no se cumplió, la Caja de Compensación Familiar debía adelantar el cobro de las pólizas para la protección de los recursos parafiscales.<sup>7</sup>

1. Manifiesta que es una persona de 42 años de edad, es madre de dos (2) hijos, trabaja en una fábrica de calzado como guarnecedora, labor por la cual recibe un salario aproximado de ochocientos mil pesos (\$800.000) mensuales, que actualmente está pagando un canon de arrendamiento de doscientos cincuenta mil pesos (\$250.000) mensuales, pero que su arrendador le manifestó que debía entregar el inmueble porque este se está vendiendo y no tiene a donde ir.

1. Considera que la decisión de Comfenalco de no autorizar el desembolso de la parte restante del subsidio que hace falta para que este quede legalizado, vulnera su derecho fundamental y el de sus hijos a una vivienda digna, en conexidad con la vida y la dignidad humana. Por lo tanto, solicita que se ordene a la entidad que expida el certificado de movilización de los subsidios desembolsados para adquirir una vivienda, dando aplicación a una excepción de inconstitucionalidad del artículo 59 del Decreto 2190 de 2009.8

1. Actuaciones de los jueces de instancia

Mediante auto del 24 de enero de 2011, el Juzgado Trece Civil Municipal de Bucaramanga admitió la acción de tutela contra Comfenalco y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y citó a la Promotora Inmobiliaria Promicasa S.A. y a la Aseguradora Cóndor S.A. para que se pronunciaran sobre los hechos de la acción de tutela.9

1. Respuesta de las entidades accionadas y vinculadas a la acción de tutela

1. Informe presentado por la Aseguradora Cóndor S.A.

Seguros Cóndor S.A. presentó un informe sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela informando que el proyecto de vivienda de interés social “Portal del Talao” ya se

encuentra terminado y sólo está pendiente el proceso de escrituración de las viviendas, que presentó una propuesta para concluir el proceso de escrituración pero que ésta fue rechazada por Comfenalco con fundamento en un concepto emitido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Por otra parte, señaló que en el contrato de seguro suscrito con la constructora Promicasa S.A, se estipuló la posibilidad que tiene la aseguradora de ejecutar el contrato por su cuenta en el evento en que el contratista hubiera incumplido sus obligaciones, cláusula que considera es ley para las partes. Este argumento fue presentado por la aseguradora ante Comfenalco mediante comunicación del 19 de enero de 2011, solicitando que se reconsiderara la decisión de no continuar con el proceso de legalización de los subsidios.<sup>10</sup>

#### 1. Informe presentado por Promicasa S.A.

La entidad vinculada manifestó que no puede entregar el inmueble a la tutelante porque no ha recibido la totalidad del subsidio por parte de Comfenalco y, por tanto, tampoco el pago total del inmueble. Por lo anterior, manifestó que si entrega el inmueble a la tutelante sin recibir el pago del subsidio por parte de Comfenalco, deberá cobrar nueve millones ciento siete mil setecientos pesos (\$9.107.700) a la compradora, es decir, el valor total del subsidio, suma que seguramente no tiene porque se trata de personas de bajos recursos, situación que consideran puede ser solucionada con la autorización de Comfenalco de pagar el saldo del subsidio.

#### 1. Informe presentado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Señaló que su función es la de dictar la política en materia habitacional y que no tiene funciones de inspección, vigilancia y control sobre el subsidio de vivienda de interés social, razón por la cual solicitó su desvinculación del proceso por falta de legitimación por pasiva. Finalmente, manifestó que, con fundamento en el artículo 5 del Decreto 2190 de 2009, las cajas de compensación familiar operan “de manera autónoma con respecto a sus beneficiarios”<sup>11</sup>.

## 1. Informe presentado por la Caja Compensación Familiar Comfenalco Santander

Comfenalco no presentó un informe sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela antes de que se profiriera la sentencia de primera instancia. Sin embargo, en la impugnación la entidad accionada aclaró que la falta de contestación de la acción se originó en un error al momento de digitar el juzgado destinatario del escrito, ya que éste fue dirigido al Juzgado Tercero Civil Municipal, en lugar del Juzgado Trece Civil Municipal, al que correspondió el conocimiento de la tutela.

### 1. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Trece Civil Municipal de Bucaramanga profirió sentencia de primera instancia tutelando los derechos fundamentales de la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas a la vida y la vivienda digna, y ordenó a Comfenalco y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la sentencia, efectuara las gestiones tendientes a darle movilidad a los recursos del subsidio de vivienda otorgado a la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas.

Para fundamentar su decisión, el juez de primera instancia argumentó que las circunstancias de que la vivienda estuviera totalmente terminada, con servicios públicos instalados y funcionales y que la aseguradora hubiera asumido el proceso de escrituración, demostraban que los recursos del subsidio de vivienda no estaban en riesgo, razones que consideró suficientes para ordenar a Comfenalco y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que autorizaran el desembolso del subsidio con el fin de garantizar el acceso de la accionante a una vivienda digna.

### 1. Impugnación

Comfenalco impugnó la sentencia de primera instancia solicitando que se declarara la improcedencia de la acción de tutela, ya que su decisión de no autorizar el desembolso del porcentaje del subsidio familiar de vivienda de la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas que estaba pendiente por legalizar, se hizo para proteger los intereses de la tutelante en

aplicación de las normas reglamentarias que regulan la materia.

Por otra parte, informó que mediante Acta No. 039 de 2007 otorgó subsidio familiar de vivienda al hogar conformado por la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas y sus hijos, por valor de nueve millones ciento siete mil setecientos pesos (\$9.107.700) para adquirir vivienda nueva. Posteriormente, la tutelante suscribió un contrato de promesa de compraventa con la sociedad Promicasa S.A. para adquirir su vivienda en el proyecto “Portal del Talao”, contrato en el cual se incluyó como parte de la forma de pago el subsidio familiar de vivienda que se le otorgó a la promitente compradora. Así mismo, en dicho contrato se pactó que la entrega del inmueble sería el 15 de febrero de 2008, plazo que no se cumplió.

Manifiesta que la constructora, en su calidad de oferente de la solución de vivienda escogida por la tutelante, recibió el giro anticipado del subsidio familiar de vivienda otorgado a la tutelante, con fundamento en lo establecido en el artículo 50 del Decreto 0975 de 2004, es decir que recibió el ochenta por ciento (80%) del subsidio familiar de vivienda, pero teniendo en cuenta que no entregó el inmueble ni suscribió la escritura pública de compraventa dentro del período de vigencia máxima del subsidio familiar, Comfamiliar no pudo autorizar el desembolso del veinte por ciento (20%) restante del valor del subsidio.<sup>12</sup>

La entidad accionada manifestó que “la vigencia de los SFV es un imperativo legal establecido en las normas que regulan la materia de SFV en Colombia y son de obligatorio cumplimiento [...], más aún, cuando los recursos [...] son de naturaleza parafiscal y están bajo la supervisión y vigilancia de los entes de control de la Nación, y su desconocimiento [les] acarrearía posibles sanciones de toda naturaleza”.<sup>13</sup>

Con fundamento en lo anterior, antes de vencerse el plazo máximo de vigencia solicitó a la tutelante y a la constructora que legalizaran el subsidio sin que estas lo hicieran, razón por la cual declaró el incumplimiento de las obligaciones por parte de la constructora y solicitó a la aseguradora el pago de las pólizas constituidas para garantizar la restitución de los dineros entregados anticipadamente.

Informa que el 28 de octubre de 2010 recibió una propuesta por parte de Seguros Cóndor S.A. para conciliar el conflicto sobre el pago de la póliza de cumplimiento, la cual consistía en que la aseguradora asumiría la terminación de las obras y la responsabilidad de la legalización de los subsidios familiares de vivienda en un término prudente, para hacer la

entrega formal de las viviendas de interés social beneficiadas con el subsidio.

Ante esa propuesta, informó que elevó sendas consultas a la Superintendencia de Subsidio Familiar y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sobre la viabilidad de legalizar los subsidios con la entidad aseguradora, teniendo en cuenta que se habían vencido la vigencia de los subsidios. Como respuesta a la anterior consulta, la Superintendencia de Subsidio Familiar le manifestó que debía “evaluar los riesgos que conlleva para la misma aceptar la propuesta de la aseguradora y una vez sopesados y si es viable, propiciar entonces la culminación del proceso de asignación para beneficio de sus afiliados. Todo lo anterior, por vía de excepción y en consideración a la preeminencia de las normas constitucionales que amparan el derecho a una vivienda digna, para este ente de control no existe objeción legal al respecto”<sup>14</sup>. Por el contrario, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial conceptuó que no era procedente legalizar los subsidios de vivienda por no haberse suscrito la escritura pública de compraventa dentro de los términos legales, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 del Decreto 2190 de 2009.

Con fundamento en lo anterior, decidió suspender el acuerdo conciliatorio con la aseguradora para continuar con la solicitud de restitución de los subsidios de vivienda no legalizados conforme a la ley. Sin embargo, manifiesta que la aseguradora ha reiterado el ofrecimiento de asumir el cumplimiento de las obligaciones de la constructora.

Finalmente, manifiesta que la tutelante puede asumir el valor de los subsidios de vivienda para cumplir con su obligación de pagar el precio del inmueble, o puede ejercer las acciones judiciales correspondientes en contra de la constructora.

## 1. Fallo de segunda instancia

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga revocó el fallo de primera instancia mediante sentencia del 22 de marzo de 2011, y negó la tutela de los derechos de la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas. Para fundamentar su decisión, el juez de segunda instancia argumentó que el oferente del proyecto de vivienda de interés social incumplió con sus obligaciones de entregar el inmueble, suscribir la escritura pública de compraventa y legalizar el subsidio de vivienda, dentro de la vigencia máxima del subsidio, razón por la cual,

consideró que la decisión de Comfenalco estuvo ajustada a derecho y, por lo tanto, concluyó que los derechos de la tutelante no fueron vulnerados.

Por otra parte, desvinculó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial del trámite de la acción de tutela.

## 1. Expediente T-3.087.927

### 1. Hechos

1. El señor Luis Jesús Ovalle Boada se postuló ante la Caja de Compensación Familiar del Oriente Colombiano Comfaoriente, para ser beneficiario de un subsidio familiar de vivienda, el cual fue otorgado mediante Acta No. 060 del 13 de abril de 2007 por un valor de nueve millones ciento siete mil setecientos pesos (\$9.107.700) para la adquisición de vivienda nueva, pudiéndose aplicar este subsidio en cualquier proyecto de vivienda de interés social con elegibilidad vigente, el cual tendría una vigencia inicial de doce (12) meses contados a partir del 1 de mayo de 2007.<sup>15</sup>

1. El 3 de junio de 2008 el actor suscribió contrato de promesa de compraventa con el Consorcio Ciudadela el Progreso Vivienda de Interés Social, conformado por Metrovivienda Cúcuta y la constructora Odicco Ltda., acuerdo por el cual el consorcio se comprometió a venderle el lote de terreno y la vivienda de interés social que sobre él se construiría, identificado como la Casa No. 18 de la Manzana 17 del proyecto Ciudadela el Progreso del Municipio de Cúcuta.<sup>16</sup>

1. Manifiesta que Comfaoriente le envió comunicaciones del 13 de febrero, 21 de abril y 3 de septiembre de 2009, en las que se le informó la prórroga de la vigencia del subsidio familiar de vivienda del cual fue beneficiario. En el escrito del 3 de septiembre de 2009 se le informó

que la vigencia del subsidio vencía el 30 de diciembre de 2009, y por lo tanto, se le sugirió que entrara en contacto con el oferente del proyecto que escogió para que legalizaran el subsidio antes de la fecha máxima de vigencia, o que presentara renuncia del subsidio por escrito, pues de lo contrario, Comfaorient se reservaría el “derecho de vencerlo automáticamente, quedando inhabilitado por [el] término de 10 años para volver a solicitarlo”<sup>17</sup>.

1. Manifiesta que mediante comunicación del 13 de octubre de 2010, por medio de la cual Metrovivienda respondió un derecho de petición presentado por su cónyuge la señora Sandra Patricia Cárdenas, le informaron que el proyecto Ciudadela el Progreso se encontraba paralizado por “asuntos legales y de presupuesto” y que para esa fecha se había programado una audiencia de conciliación con la firma constructora Odicco Ltda., para llegar a un acuerdo para la terminación del proyecto.

1. A la fecha de la interposición de la acción de tutela, afirma que la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta, Metrovivienda Cúcuta y el Consorcio Ciudadela el Progreso no les había entregado la vivienda asignada porque su construcción apenas está en curso. Señala que la administración municipal no les informó oportunamente sobre la inviabilidad del proyecto de vivienda para haber tenido la posibilidad de aplicar el subsidio familiar de vivienda en otro proyecto, razón por la cual, el subsidio de vivienda familiar se venció el 30 de diciembre de 2009, quedando inhabilitado para solicitar la asignación de un nuevo subsidio de vivienda durante los próximos diez (10) años.

1. El señor Luis Jesús Ovalle considera que las omisiones en las que incurrió la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta, Metrovivienda y el Consorcio Ciudadela el Progreso, vulneran sus derechos y los de su familia a la vivienda digna, a la vida digna y a la igualdad, porque les impedirá acceder a una vivienda digna por lo menos durante los próximos diez (10) años. Con fundamento en lo anterior, solicita que se ordene a las entidades accionadas la entrega de la vivienda de interés social acordada.

## 1. Actuaciones de los jueces de instancia

Mediante auto del 8 de marzo de 2011, el Juzgado Primero Civil Municipal de San José de Cúcuta admitió la acción de tutela contra la Alcaldía de San José de Cúcuta, Metrovivienda y el Consorcio Ciudadela El Progreso Vivienda de Interés Social, y vinculó a la Caja de Compensación Familiar del Oriente Colombiano Comfaorienté y a la constructora Odicco Ltda.

## 1. Respuesta de las entidades accionadas y vinculadas

### 1. Informe presentado por la Caja de Compensación Familiar del Oriente Colombiano Comfaorienté.

Comfaorienté informó que mediante Acta No. 060 del 13 de abril de 2007, otorgó un subsidio familiar de vivienda por valor de nueve millones ciento siete mil setecientos pesos (\$9.107.700) a la familia del señor Luis Jesús Ovalle Boada, conformada por su cónyuge y sus cuatro (4) hijos, con una vigencia inicial de doce (12) meses contados a partir del 1 de mayo de 2007.

Igualmente, indicó que el señor Luis Jesús Ovalle Boada presentó promesa de compraventa con el Consorcio Ciudadela El Progreso Vivienda de Interés Social para adquirir un inmueble en el proyecto Ciudadela El Progreso.

Manifestó que su Consejo Directivo, mediante Acuerdo No. 004 del 27 de agosto de 2009, amplió el plazo definitivo de vigencia de los subsidios familiares de vivienda otorgados el primer trimestre de 2007, entre los cuales se encontraba el subsidio asignado al hogar del señor Luis Jesús Ovalle Boada, hasta el 30 de diciembre de 2009. Informó que esa decisión fue comunicada al actor mediante oficio del 3 de septiembre de 2009, en el cual se anotó que debía legalizar el subsidio de vivienda antes de la fecha señalada presentando la escritura pública de compraventa del inmueble, acta de recibido a satisfacción de la vivienda

y certificado de libertad y tradición, que de no hacerlo se entendería vencido el subsidio y que de no poder legalizar el subsidio antes de la fecha indicada, debería presentar renuncia al beneficio para no quedar impedido a una nueva postulación, con base en lo establecido en el artículo 52 del Decreto 2190 de 2009.

En el mismo sentido, afirmó que mediante comunicaciones del 21 de julio, 27 de septiembre y 22 de diciembre de 2010, y del 21 de febrero de 2011, le informó al Consorcio Ciudadela el Progreso y a Metrovivienda sobre el vencimiento de algunos de los subsidios familiares de vivienda, entre los que se encontraba el del señor Luis Jesús Ovalle Boada, comunicaciones que fueron respondidas mediante oficios del 23 de diciembre de 2010 y 25 de enero de 2011, en los que se les informó sobre las razones del incumplimiento.

Con fundamento en lo anterior, y teniendo en cuenta que el Consorcio Ciudadela el Progreso no construyó la vivienda prometida en venta antes del vencimiento del plazo de vigencia del subsidio, reintegró al Fondo de Vivienda de Interés Social FOVIS el valor del subsidio familiar de vivienda otorgado al señor José Luis Ovalle Boada.

Finalmente, aclaró que aceptó la aplicación del subsidio familiar de vivienda otorgado al señor José Luis Ovalle Boada al proyecto de vivienda de interés social denominado Ciudadela el Progreso, porque el Consorcio Ciudadela el Progreso les presentó el Certificado de Elegibilidad de No. BUN-2006-0017 expedido por Findeter,<sup>18</sup> así como las Licencias de Construcción No. 4565 y de Urbanismo No. 54001-1-08-0039, expedidas por la Curaduría Urbana No. 1 de San José de Cúcuta.<sup>19</sup>

#### 1. Informe presentado por la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta.

Por medio de comunicación del 11 de marzo de 2011, la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta se opuso a la prosperidad de las pretensiones formuladas en su contra, argumentando que del análisis de los documentos aportados en el escrito de tutela, se evidencia que el actor suscribió un contrato de promesa de compraventa con la constructora Odicco S.A. cuyo cumplimiento puede hacer exigible, pero no se evidencia la vulneración de sus derechos fundamentales.

Informó que no es la entidad encargada de hacer la entrega de la vivienda del actor, ya que la gestión de proyectos de vivienda de interés social son atendidos por Metrovivienda, la cual es una empresa industrial y comercial del estado del nivel municipal, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, la cual suscribió un contrato con la constructora Odicco Ltda. para la construcción de las viviendas de interés social del proyecto de vivienda Ciudadela El Progreso.

Manifestó que su intervención en el desarrollo del proyecto de vivienda Ciudadela El Progreso se limitó a la entrega un lote de terreno de su propiedad a Metrovivienda, para que esta entidad desarrollara su función administrativa.

Finalmente, señaló que en el expediente no se acreditó la conexidad entre el derecho a la vivienda digna cuya protección se solicitó y la posible vulneración de otros derechos fundamentales del actor.

#### 1. Informe presentado por Metrovivienda Cúcuta.

Metrovivienda Cúcuta presentó un informe sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela consignando las razones que dieron origen al atraso en la ejecución del proyecto Ciudadela El Progreso Vivienda de Interés Social, las cuales afirma, fueron comunicadas oportunamente a las personas que aplicaron los subsidios de vivienda de interés social a dicho proyecto.

Dentro del recuento de los inconvenientes que afectaron el proyecto, comenzó indicando que en el año 2006 Metrovivienda conformó el Consorcio Ciudadela El Progreso con la sociedad Odicco Ltda. para la construcción de 305 viviendas de interés social. Informó que entre las obligaciones por ella asumidas, estaba la de gestionar ante la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta los recursos para hacer las obras de urbanismo y, por su parte, Odicco Ltda. asumió la obligación de construir las viviendas con los recursos provenientes de los subsidios familiares de vivienda y los ahorros programados de los beneficiarios del proyecto. Indicó que en el año 2007 se iniciaron las obras de urbanismo en el terreno, no obstante, cuando se pretendía continuar con las obras de urbanismo en el año 2008, se encontró que el Municipio de San José de Cúcuta no tenía los recursos para concluir dichas obras, razón por la cual se

interrumpió el desarrollo del proyecto alcanzándose a construir tan sólo 52 de las 305 viviendas proyectadas.

Manifiesta que en noviembre de 2010 suscribió un acuerdo conciliatorio con la sociedad Odicco Ltda., en el cual acordaron continuar con la ejecución del proyecto en dos fases, la primera de ellas, en la cual está incluida la vivienda del actor, debía entregarse el 30 de junio de 2011, siempre que las condiciones climáticas lo permitieran y que el Municipio hiciera el desembolso de los recursos necesarios para finalizar la obra, sin embargo, ante la ola invernal tampoco se pudo entregar las obras en la fecha acordada.

1. El Consorcio Ciudadela El Progreso y la sociedad Odicco Ltda., no se pronunciaron sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela.

#### 1. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Primero Civil Municipal de Cúcuta profirió sentencia de primera instancia del 22 de marzo de 2011, declarando la improcedencia de la acción de tutela por considerar que la jurisdicción ordinaria “era la competente para conocer los conflictos jurídicos puestos en conocimiento en la presente acción [...] para poder hacer cumplir lo pactado mediante contrato de promesa de compraventa”,<sup>20</sup> y que no evidenciaba la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera procedente la acción de tutela.

#### 1. Impugnación

El señor Luis Jesús Ovalle Boada impugnó el fallo de primera instancia argumentando que no era cierto que pudiera acudir a la jurisdicción ordinaria para obtener el cumplimiento del contrato de promesa de compraventa, ya que este documento no fue autenticado ante notario.

Adicionalmente, considera que el perjuicio irremediable a sus derechos está constituido por

la sanción impuesta por Comfaorient de no poder postularse para ser beneficiario de un subsidio familiar de vivienda dentro de los 10 años siguientes a la declaratoria

## 1. Sentencia de segunda instancia

El Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cúcuta resolvió la impugnación mediante sentencia del 9 de mayo de 2011 confirmando el fallo de primera instancia. Fundamentó su decisión con el argumento de que el actor cuenta con otros medios efectivos para obtener la protección de sus derechos, manifestando adicionalmente que “el estudio de la viabilidad del contrato de promesa de compraventa debe estudiarlo el [d]espacho que conozca de dicha acción, ayudad[o] de los demás medios probatorios que determinen su exigibilidad, sin contar con el trámite administrativo que aún no se ha iniciado ante el [C]onsorcio Ciudadela [E]l Progreso, a fin de que la misma reconozca su culpa y tome acciones a favor del señor OVALLE BOADA”.<sup>21</sup>

## II. Consideraciones y fundamentos

### 1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 1. Presentación de los casos y problema jurídico

En los casos objeto de estudio, los tutelantes pretenden la protección, entre otros, de su derecho fundamental a la vivienda digna. Los accionantes resultaron beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda otorgado por medio de las Cajas de Compensación Familiar a las cuales están afiliados, y decidieron aplicar dichos subsidios a proyectos de vivienda de

interés social elegibles que aún no se había construido, suscribiendo para tal fin contratos de promesa de compraventa. Por razones ajenas a su voluntad, los proyectos no se construyeron dentro de los plazos establecidos, razón por la cual, las vigencias de sus subsidios familiares de vivienda se vencieron sin que estos hubieran sido legalizados, impidiéndoles acceder a una vivienda propia.

No obstante, cada uno de los casos presenta circunstancias fácticas particulares que los diferencian.

Así, en la acción de tutela presentada por la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas, su vivienda sí se construyó, pero se terminó unos meses después del vencimiento de la vigencia de su subsidio familiar de vivienda. A pesar de ello, con autorización de Comfenalco Santander, suscribió escritura pública de compraventa de su inmueble, sin embargo, este no ha sido entregado por la constructora porque la Caja de Compensación Familiar cambió de opinión sobre la viabilidad de legalizar el subsidio luego del vencimiento de su vigencia y actualmente sostiene que no puede autorizar el desembolso del saldo de los subsidios porque esa decisión sería contraria a las normas que rigen su actividad como administradora de recursos parafiscales.

Por otra parte, en la acción de tutela presentada por el señor Luis Jesús Ovalle Boada, su vivienda no ha sido construida porque la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta no contaba con los recursos suficientes para desarrollar todas las obras de urbanismo previas, necesarias para construir el proyecto de vivienda denominado Ciudadela El Progreso, alcanzado solamente a construir la obras de la primera etapa del proyecto, en la cual no se encontraba su vivienda. Argumenta la Caja de Compensación que como el actor no cambió el proyecto al cual aplicó su subsidio y que no renunció al mismo antes de que se venciera, el accionante quedó impedido para postularse nuevamente para la asignación de otro subsidio de vivienda durante los próximos diez (10) años.

Con fundamento en lo anterior, la Sala de Revisión considera que la acción de tutela presentada por la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas le plantea el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera una entidad otorgante de subsidios familiares de vivienda (Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander) el derecho a la vivienda digna de una persona beneficiaria

del mismo (Ruth Mary Amorocho Arciniegas), al negarse a autorizar el desembolso del saldo del subsidio, argumentando que las normas que rigen su actividad como administradora de recursos parafiscales le impiden autorizar la legalización del subsidio luego del vencimiento de su vigencia, sin tener en cuenta que la vivienda de interés social a la cual la beneficiaria aplicó el subsidio ya está terminada, que además suscribió y registró la escritura pública de compraventa de su inmueble, y que si no autoriza el desembolso del saldo del subsidio, la tutelante deberá asumir el pago del total del subsidio?

En segundo lugar, la Sala de Revisión considera que la acción de tutela presentada por el señor Luis Jesús Ovalle Boada le plantea los siguientes problemas jurídicos:

¿Vulneran las entidades oferentes de una solución de vivienda de interés social (Consortio Ciudadela el Progreso, conformado por Metrovivienda Cúcuta y la sociedad Odicco Ltda.) los derechos a la vivienda digna y a la confianza legítima, al no entregarle su vivienda dentro del plazo pactado en el contrato de promesa de compraventa, argumentando que la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta no hizo los desembolsos necesarios para desarrollar las obras de urbanismo previas necesarias para construir las viviendas por no contar con recursos suficientes?

¿Vulnera una entidad otorgante de subsidios familiares de vivienda (Caja de Compensación Familiar del Oriente Colombiano Comfaorient) el derecho a la vivienda digna de una persona beneficiaria del mismo (Luis Jesús Ovalle Boada), al declararlo impedido para postularse a otro subsidio de vivienda durante los próximos diez (10) años con fundamento en las normas legales que reglamentan la materia, sin tener en cuenta que la no legalización del subsidio familiar de vivienda dentro del término máximo de vigencia obedeció a razones ajenas a su voluntad, porque tenía la expectativa de que la vigencia del subsidio se prorrogara y por eso no renunció al mismo?

Para solucionar los problemas jurídicos planteados, la Sala de Revisión estudiará la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna y estudiará la procedencia de la acción en cada uno de los casos. De resultar procedente, resolverá los problemas jurídicos planteados.

## 1. Procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna en casos de subsidios familiares de vivienda

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido el derecho a la vivienda digna como aquel dirigido a suplir la necesidad humana de “disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida”.<sup>22</sup> Este derecho se encuentra consagrado constitucionalmente en el artículo 51 de la Carta Política,<sup>23</sup> dentro del capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, prerrogativas con las cuales se busca garantizar la consecución de los fines del Estado social de derecho,<sup>24</sup> especialmente la de promover la prosperidad general.

En sus primeros fallos, la Corte Constitucional consideró que el derecho a la vivienda digna, al igual que los demás derechos sociales, económicos y culturales, tenía una naturaleza prestacional, razón por la cual, no tenía carácter fundamental y no podía protegerse por medio de la acción de tutela. Para fundamentar esta posición, la Corte argumentaba que el reconocimiento de estos derechos implicaba la asignación de recursos escasos lo cual debía hacerse mediante la definición de políticas públicas, con la intervención de distintas autoridades para fijar los criterios de distribución, así como los requisitos, trámites y procedimientos que debían cumplir los eventuales beneficiarios de las prestaciones que hubieran de distribuirse, lo cual implicaba que la intervención del juez constitucional “sólo estar[ía] legitimada en aquellos eventos en los cuales la distribución de los recursos se h[ubiera] efectuado con clara violación de los derechos fundamentales [...] de potenciales beneficiarios”.<sup>25</sup>

La anterior posición ha sido replanteada por la Corte Constitucional en fallos posteriores, para sostener que los derechos económicos, sociales y culturales, al igual de los demás derechos humanos, son fundamentales. Este cambio de posición se fundamentó en la interpretación de instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>26</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>27</sup> de la cual se concluyó que existe una estrecha relación entre la dignidad humana y la garantía de dichos derechos, y con el reconocimiento de su naturaleza fundamental, se adopta “una postura más cercana al ideario plasmado por nuestros Constituyentes y adicionalmente, más respetuosa de los compromisos adquiridos por nuestro Estado a nivel internacional”.<sup>28</sup>

Para reforzar la fundamentalidad de los derechos económicos, sociales y culturales, la Corte consideró que las razones con base en las cuales los primeros fallos de la Corte Constitucional desconocieron la naturaleza fundamental de estos derechos, es decir, su carácter prestacional que implica la intervención de las autoridades elegidas democráticamente para definir los criterios de distribución y los mecanismos y procedimientos para acceder al reconocimiento de estos derechos, no establecía una diferencia real entre dichos derechos y otros derechos humanos, porque todos los derechos humanos, incluso la vida, tienen una faceta prestacional.

Sin embargo, la Corte ha admitido que la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, y específicamente del derecho a la vivienda digna, debe ser definida a través de políticas públicas adoptadas por las autoridades elegidas democráticamente ya que su satisfacción implica la inversión de recursos escasos. Por lo tanto, a pesar de que el derecho a la vivienda digna es fundamental, la exigibilidad de este derecho a través de la acción de tutela es limitada.

Con fundamento en los argumentos antes expuestos, en la sentencia T-585 de 2008,<sup>29</sup> la Corte definió los eventos en los cuales se puede hacer exigible el derecho a la vivienda digna por medio del ejercicio de la acción de tutela. Para lograrlo, la Corte reiteró que este derecho, al igual que los demás derechos económicos, sociales y culturales, tiene una faceta de abstención o defensa y otra de prestación. Respecto de la faceta de abstención, definida por la jurisprudencia como la facultad de defender el derecho frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de particulares, se consideró que esta protección puede ser reclamada por medio de la acción de tutela.

Respecto de la faceta de prestación del derecho a la vivienda digna, la Corte indicó que su exigibilidad por medio de la acción de amparo, estaba condicionada, en principio, “por la definición de derechos subjetivos que traduzcan prestaciones concretas a favor de las personas que alegan su vulneración”. Esta condición se conoce como la transmutación del derecho, es decir, aquella situación en la que, una vez definidas las políticas públicas de distribución de los recursos, los criterios de asignación, y los requisitos y procedimientos para el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales, se constituyen derechos subjetivos que pueden ser exigidos en sede de tutela, cuando se constate en los casos concretos que los mecanismos para la protección de estos derechos no son idóneos, o que

con el ejercicio de la acción de amparo se busca evitar la consumación de un perjuicio irremediable. Específicamente, la Corte concluyó:

“[C]uando la protección del derecho a la vivienda digna sea solicitada al juez de tutela, dicha autoridad no podrá sin más desconocer la procedibilidad del amparo valiéndose del supuesto carácter no fundamental del derecho, así como tampoco será apropiado que recurra al criterio de la conexidad para negar la admisibilidad del amparo. Corresponderá de acuerdo con lo anteriormente expuesto, identificar –en atención a las circunstancias del caso concreto- si la pretensión debatida en sede de tutela hace parte de la faceta de defensa o de prestación del derecho, para en este último caso limitar su intervención a aquellos supuestos en los cuales se busque la efectividad de un derecho subjetivo previamente definido o en los que pese a la inexistencia de tal definición, la protección constitucional resulte necesaria de cara a las circunstancias de debilidad manifiesta en las que se encuentran sujetos que en razón de sus condiciones físicas, mentales o económicas requieren la especial protección del Estado.”<sup>30</sup>

Con fundamento en los criterios antes reiterados, debe la Sala estudiar si en los casos concretos, la acción de tutela es el mecanismo judicial procedente para resolver las solicitudes de protección del derecho a la vivienda digna de los actores.

Pues bien, debe tenerse en cuenta que las acciones de tutela fueron interpuestas, en un caso, solicitando que se ordene a la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander que inaplique la norma reglamentaria que no permite la legalización de los subsidios familiares de vivienda luego del vencimiento de su vigencia y, en consecuencia, que autorice el desembolso del saldo de su subsidio familiar de vivienda. En el otro caso, se interpuso solicitando que se ordene a las entidades intervinientes en la construcción del proyecto de vivienda de interés social al cual aplicó el tutelante su subsidio, que cumplan con el contrato de compraventa suscrito haciendo la entrega del inmueble.

Como se puede apreciar, las pretensiones de los actores se ubican en la faceta prestacional del derecho a la vivienda digna, por cuanto la autorización de desembolso de subsidios familiares de vivienda y la orden de entrega de viviendas de interés social, hacen parte de las políticas públicas para garantizar el acceso de las personas a una vivienda digna, situación que se enmarca dentro de la transmutación del derecho fundamental a la vivienda

digna. No obstante, en ambos casos las acciones de tutela se interpusieron para exigir el cumplimiento por parte de los entes demandados de una obligación de respeto; es decir, de una obligación que está radicada en cabeza del Estado y los particulares de abstenerse de injerir sin justificación suficiente, directa o indirectamente, en el disfrute del derecho. A esa conclusión puede llegarse si se tiene en cuenta que, tanto en uno como en otro caso, a las entidades accionadas se les endilga haber interferido sin justificación suficiente en su derecho a la vivienda digna del siguiente modo: en el primer caso, al decidir que no debía desembolsar el saldo faltante del subsidio de vivienda, suponía dejar a la persona en dificultades para acceder a una vivienda; y, en el segundo, al no entregársele su vivienda dentro de los plazos pactados y, como consecuencia de ese hecho y de las normas pertinentes, considerárselo impedido para postularse nuevamente a la asignación de un subsidio de vivienda durante los próximos diez (10) años.

En consecuencia, aunque los demandantes solicitan que se les ordene a las entidades demandadas el cumplimiento de una obligación prestacional, lo cierto es que el origen de esas pretensiones está en el alegado incumplimiento, por parte de éstas, de obligaciones de respeto asociadas al derecho fundamental a contar con vivienda adecuada. Así las cosas, como la Corte ha dicho que las personas también pueden exigir mediante tutela el cumplimiento de las obligaciones de respeto vinculadas al derecho a la vivienda digna, en tanto “contienen elementos que son de inmediata exigibilidad”,<sup>31</sup> en este caso la Corte considera que la acción de tutela es procedente para resolver el problema jurídico planteado.

1. Comfenalco Santander vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vivienda digna y a la confianza legítima de la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas al revocar intempestivamente su autorización de legalizar su subsidio familiar de vivienda

La señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas interpuso la acción de tutela solicitando la protección de su derecho a la vivienda digna, argumentando que este estaba siendo vulnerado por la decisión de Comfenalco Santander de no autorizar el desembolso del saldo de su subsidio de vivienda, razón por la cual la constructora Promicasa S.A. se ha negando a entregarle su vivienda porque no ha recibido el valor total del inmueble, sin tener en cuenta

que suscribió y registró la escritura pública de compraventa del inmueble, y contrajo una obligación por diez millones de pesos (\$10.000.000) con una entidad financiera para el pago del saldo del precio de la vivienda.

Por su parte, Comfenalco Santander sostuvo que la negativa de autorizar el desembolso del saldo del subsidio familiar de vivienda del actor estaba justificada en la necesidad de proteger los recursos parafiscales destinados a brindar soluciones de vivienda a sus afiliados, ya que estos son recursos públicos los cuales están obligados a administrar conforme a las normas legales y reglamentarias que regulan su actividad.

Planteada la controversia en los anteriores términos, es necesario hacer un recuento de las etapas que ha adelantado la tutelante para lograr el desembolso del subsidio familiar de vivienda a ella adjudicado, desde su otorgamiento hasta el momento en que la Caja de Compensación Familiar se negó a autorizar el desembolso del saldo, con el fin de identificar los derechos en tensión y adoptar una solución acorde con los fines del Estado social y democrático de derecho.

En desarrollo de lo anterior, se encuentra que mediante Acta No. 039 del 16 de agosto de 2007 Comfenalco Santander le adjudicó un subsidio familiar a la tutelante para la adquisición de una vivienda nueva, con una vigencia de doce (12) meses, por lo tanto la interesada debía legalizar el subsidio antes del 31 de agosto de 2008.<sup>32</sup> Una vez informada de la adjudicación del subsidio, la señora Amorocho Arciniegas suscribió un contrato de promesa de compraventa con la sociedad Promotora Inmobiliaria Promicasa S.A. para adquirir una vivienda de interés social en el proyecto Portal del Talao, la cual sería pagada, en parte, con el valor del subsidio otorgada por Comfenalco Santander.<sup>33</sup>

La constructora Promicasa S.A., en su condición de oferente de la solución de vivienda,<sup>34</sup> actuando con autorización de la accionante, solicitó el desembolso anticipado del subsidio familiar de vivienda, con fundamento en lo establecido en el artículo 50 del Decreto 975 de 2004.<sup>35</sup> Con este fin, constituyó póliza expedida por la compañía de seguros Cóndor S.A., la cual garantizaba la restitución de los dineros entregados por cuenta del subsidio en caso de incumplimiento, así como un encargo fiduciario para administrar dichos recursos.

Una vez cumplidos los requisitos reglamentarios, Comfenalco Santander desembolsó el cien por ciento (100%) del valor del subsidio a una fiduciaria, autorizando la entrega del ochenta

por ciento (80%) del valor del mismo a la constructora. Para obtener el desembolso del veinte por ciento (20%) restante, la constructora y la tutelante debían legalizar el subsidio antes del 30 de junio de 2010, fecha de vencimiento de la vigencia del mismo, para lo cual debían aportar copia de la escritura pública de compraventa del inmueble, certificado de libertad y tradición del mismo en el que constara la titularidad del derecho de dominio de la accionante sobre la vivienda y un certificado de recibo a satisfacción del inmueble, trámite que no se pudo hacer porque la oferente del proyecto no terminó la construcción de la vivienda antes del plazo señalado.

Ante el incumplimiento de los compromisos adquiridos por Promicasa S.A., Comfenalco Santander declaró la ocurrencia del siniestro e hizo efectiva las pólizas solicitando el pago de la indemnización correspondiente al valor de los subsidios desembolsados. Presentado el siniestro, la compañía de seguros Cóndor S.A. presentó el 28 de octubre de 2010 una propuesta de acuerdo, en la que se comprometía a asumir la legalización de los subsidios, para lo cual se encargaría del proceso de escrituración y registro de los títulos de adquisición teniendo en cuenta que la construcción del proyecto había concluido en septiembre de ese mismo año.

La anterior propuesta fue estudiada por Comfenalco Santander, solicitando conceptos sobre la viabilidad de la misma a la Superintendencia de Subsidio Familiar y al Ministerio de Ambiente Vivienda y Crédito Territorial. La Superintendencia de Subsidio Familiar en el Oficio No. 7689 del 5 de diciembre de 2010, sostuvo:

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

Así las cosas, el flujo de este proceso se ha entorpecido para este grupo de familias y no es claro que darle cumplimiento a las disposiciones sea la mejor opción para salirle al paso a esta problemática, Por ello consideramos que la Caja, en primer lugar debe evaluar los riesgos que conlleva para la misma aceptar la propuesta de la aseguradora y una vez

sopesados y si es viable, propiciar entonces la culminación del proceso de asignación para beneficio de sus afiliados. Todo lo anterior, por vía de excepción y en consideración a la preeminencia de las normas constitucionales que amparan el derecho a una vivienda digna”.<sup>36</sup>

Con fundamento en el anterior concepto, mediante comunicación del 16 de diciembre de 2010, la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander aceptó la propuesta de la compañía de seguros, bajo la condición de que se suscribiera un documento en el que constaran los compromisos adquiridos y que estos fueran garantizados mediante póliza.<sup>37</sup>

Contando con el concepto favorable de Comfenalco Santander, la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas suscribió la escritura pública de compraventa e hipoteca No. 5956 otorgada ante la Notaría Tercera del Círculo Notarial de Bucaramanga el 28 de diciembre de 2010,<sup>38</sup> y registró dichos actos en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Piedecuesta - Santander - el 3 de enero de 2011.<sup>39</sup>

No obstante, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial conceptuó que en aplicación de las normas reglamentarias que regulan los subsidios familiares de vivienda, estos no podían ser legalizados luego del vencimiento de su vigencia, “con el fin de que se protejan los recursos parafiscales materializados con el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda”.<sup>40</sup>

Debe entonces determinar la Sala, si la decisión de Comfenalco Santander de suspender el proceso de legalización de los subsidios familiares de vivienda que había asumido la compañía de seguros Cóndor S.A. está acorde con una interpretación constitucional del derecho a la vivienda digna y a los fines del Estado social de derecho.

En primer lugar, es claro que la decisión objeto de estudio se ajusta a las normas que regulan los subsidios familiares de vivienda, es decir, respeta el texto legal. En efecto, en el artículo 59 del Decreto 2190 de 2009, norma que en la actualidad reglamenta los subsidios familiares de vivienda en zonas urbanas, se establece que en caso de haberse girado anticipadamente el valor del subsidio, “[e]l giro del veinte por ciento (20%) restante para la legalización del subsidio se efectuará una vez el oferente acredite ante la Caja de Compensación Familiar el

cumplimiento de la totalidad de los requisitos señalados en el artículo 58 del presente decreto”. El artículo a su vez establece que en los casos de subsidios otorgados para la adquisición de vivienda nueva, se deberá presentar “copia de la escritura pública contentiva del título de adquisición del inmueble y el certificado de tradición y libertad del inmueble [...] que permitan evidenciar la adquisición de la vivienda por el hogar postulante[,] [...] copia del documento que acredita la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, con autorización de cobro por parte del beneficiario [...] [y c] certificado de existencia y recibo a satisfacción de la vivienda [...]”.<sup>41</sup>

Por lo anterior, haciendo una interpretación literal del texto, se puede llegar a la misma conclusión a la que llegó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, según la cual, con el fin de proteger los recursos parafiscales administrados por las cajas de compensación familiar, en el caso en estudio no se podría autorizar la legalización de los subsidios teniendo en cuenta que no se aportaron los documentos exigidos antes del vencimiento de la vigencia del mismo.

Sin embargo, el caso en estudio presenta unas circunstancias particulares que recomiendan realizar una interpretación más acorde con el derecho fundamental a la vivienda digna y con los fines del Estado social de derecho.

Para empezar, el proyecto de vivienda de interés social denominado Portal del Talao fue terminado en septiembre de 2010, esto quiere decir que, a pesar de que su construcción finalizó luego de haberse vencido la vigencia del subsidio otorgado a la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas, para el momento en que la compañía de seguros Cóndor S.A. propuso asumir la legalización de los subsidios de vivienda, sólo estaba pendiente el proceso de escrituración, registro y entrega de los inmuebles.

El concepto presentado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se fundamentó en la necesidad de proteger los recursos parafiscales administrados por las Cajas de Compensación Familiar, propósito que comparte la Sala de Revisión, pero, ante la evidencia de que la vivienda de la tutelante ya se había construido, no se entiende como podrían peligrar dichos recursos.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en el escrito por medio del cual Comfenalco Santander aceptó la propuesta de legalización de los subsidios, se manifestó la necesidad de constituir las garantías necesarias para el cumplimiento de las obligaciones pactadas, situación que reafirma la conclusión de que los recursos correspondientes a los subsidios familiares de vivienda, en el caso concreto, estaban amparados.

Por otra parte, la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas, con autorización de Comfenalco Santander, expresada mediante comunicación del 16 de diciembre de 2010, suscribió escritura pública de compraventa e hipoteca. En dicho documento, la tutelante adquirió una obligación por valor de diez millones de pesos (\$10.000.000) con una entidad financiera, actuando con la confianza legítima de que el subsidio familiar de vivienda por valor de nueve millones ciento siete mil setecientos pesos (\$9.107.700) iba a ser desembolsado por la Caja de Compensación Familiar.

Al respecto, es pertinente indicar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que, en aplicación del postulado constitucional de la buena fe, en aquellos eventos en los que los administrados hayan creado situaciones jurídicas con fundamento en actuaciones previas de las autoridades públicas, éstas deben ser reconocidas por dichas autoridades así no correspondan con los lineamientos y formalidades previamente establecidos. Específicamente se ha sostenido:

“En esta línea, la jurisprudencia constitucional ha valorado las conductas de los servidores públicos desde el postulado constitucional de la buena fe y ha podido concluir que las autoridades no pueden desconocer los estados y las situaciones a que las mismas dieron lugar, así éstas no respondan a los lineamientos y formalidades previamente establecidas, porque la institucionalidad descansa en buena medida en la credibilidad de los asociados, convencidos de que el ejercicio de la autoridad no se alienta en conductas interesadas, ni en objetivos sinuosos”.<sup>42</sup>

En aplicación de esta jurisprudencia al caso concreto, la Sala de Revisión encuentra que las Cajas de Compensación Familiar, cuando actúan como administradoras de recursos parafiscales, están desarrollando una función administrativa dirigida a ejecutar las políticas públicas de vivienda, razón por la cual, si sus actuaciones generan una expectativa legítima en sus afiliados, no puede modificar en forma sorpresiva su posición, afectando los derechos

fundamentales de los mismos.

Ahora bien, la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander mediante comunicación del 16 de diciembre de 2010 dirigida a la compañía de seguros Cóndor S.A., autorizó a esa entidad para adelantar los trámites necesarios para legalizar los subsidios familiares de vivienda cuya vigencia se había vencido, entre los cuales se encontraba el de la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas. Con fundamento en esta actuación, la accionante suscribió la escritura pública de compraventa e hipoteca y adquirió una obligación por diez millones de pesos (\$10.000.000), con la expectativa legítima de que la Caja de Compensación Familiar iba a autorizar el desembolso del saldo de su subsidio.

Sin embargo, luego de que la tutelante adquirió unas obligaciones que sin la autorización previa de Comfenalco Santander probablemente no hubiera asumido, cambió su decisión para manifestar que suspendía el proceso de legalización y continuaba con la declaratoria de siniestro y cobro de las indemnizaciones cubiertas por las pólizas de cumplimiento tomadas por la constructora.

En este caso, la actuación de la Caja de Compensación Familiar generó una expectativa legítima de la tutelante de que la adquisición de su vivienda iba a ser cubierta parcialmente con los recursos del subsidio familiar de vivienda, sin embargo, con el cambio de posición de la entidad accionada, esta vulneró la confianza legítima de los administrados.

Así mismo, sus derechos fundamentales a la vivienda digna y al mínimo vital se vieron afectados con el cambio de posición por parte de la Caja, pues asumió el pago de un crédito hipotecario con una entidad financiera bajo la expectativa de que podía asumir el costo del mismo con los recursos que actualmente utiliza en el pago de cánones de arrendamiento, sin embargo, ante la negativa de Comfenalco Santander de continuar con la legalización del subsidio, actualmente debe responder por el pago de las cuotas del crédito y de los cánones de arrendamiento, afectando los recursos que antes estaban destinados a satisfacer otras de sus necesidades básicas, bajo el agravante de que su vivienda no va a ser entregada sino asume el pago del valor del subsidio, afectando claramente su derecho a una vivienda digna.

En el escrito de impugnación del fallo de primera instancia, Comfenalco Santander manifestó que el subsidio de familiar de vivienda es “un recurso más que media en la forma de pago,

para cerrar financieramente la compra de una vivienda de interés social por el tiempo de su vigencia; sin perjuicio de que el beneficiario por efectos de este vencimiento, opte por otro medio de pago que supla este para cumplir con su obligación civil frente al oferente de la solución de vivienda, con el cual suscribió el respectivo contrato civil de promesa de compraventa, o ejerza las acciones civiles y judiciales pertinentes para hacer valer sus derechos, inherentes a este tipo de contratos".<sup>43</sup>

Sin embargo la tutelante, adquirió una vivienda con la expectativa legítima que el cuarenta por ciento (40%) del valor de su vivienda<sup>44</sup> iba a ser pagado con el subsidio adjudicado por Comfenalco Santander, pero por una interpretación restrictiva de las normas que reglamentan los subsidios familiares de vivienda, deba de alguna forma, conseguir nueve millones ciento siete mil setecientos pesos (\$9.107.700), cuando resulta claro que, si en principio fue seleccionada como beneficiaria de un subsidio para la adquisición de una vivienda de interés social, era porque no contaba con los recursos suficientes para asumir por su cuenta esa obligación. Por ello la opción propuesta por la entidad accionada, resulta irrazonable y contraria a los fines del Estado social de derecho.

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

Con todo, del hecho de que la entidad accionada se haya fundado en esa norma infralegal para resolver el problema no se sigue que no haya un problema constitucional relevante. Porque no cabe duda de que esa decisión, así haya tenido respaldo en el reglamento correspondiente, interfirió de un modo significativo en el derecho a la vivienda digna de los

tutelantes, pues supuso nada menos que obstaculizarles de un modo apreciable su acceso a una vivienda. Eso no es suficiente, tampoco, para considerar contraria a la Carta la actuación de Comfenalco, pues podría ocurrir que con ella se trataran de alcanzar otras finalidades constitucionales admisibles o importantes. Y eso es lo que ocurre precisamente en esta ocasión.

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

La Sala es consciente, por lo tanto, de que Comfenalco interfirió en el derecho a la vivienda digna de los actores, pero en procura de satisfacer dos finalidades que no merecen ningún reproche constitucional y entre los cuales está, de hecho, garantizar óptimamente el derecho a la vivienda adecuada de los demás potenciales beneficiarios de subsidios estatales. La pregunta que debe resolver es, entonces, si la persecución de dos finalidades legítimas por parte de Comfenalco es suficiente para justificar a la luz de la Constitución la intromisión en el derecho que les asiste a los demandantes a contar con una vivienda adecuada. Y luego de examinar los demás elementos obrantes en el proceso, cree que ese argumento no es suficiente para justificar la actuación de Comfenalco, por las razones que pasa a exponer.

Para empezar, la Corte no cuestiona que la decisión de la Caja de Compensación Familiar de no desembolsar el 20% restante del subsidio de vivienda, luego de constatar que el cumplimiento de los requisitos se produjo extemporáneamente, es adecuada para alcanzar la

finalidad de proteger los recursos parafiscales y para, por esa vía, garantizar el derecho a la vivienda digna de los demás potenciales o actuales beneficiarios de los subsidios de vivienda. Efectivamente, un acto de esa naturaleza no sólo no afecta los recursos, pues significa que las entidades no efectúan un desembolso de dinero, sino que puede significar además el ingreso del dinero derivado del pago del siniestro cubierto por la póliza, que se hace exigible en caso de incumplimiento. Por tanto, no puede decirse que la decisión de Comfenalco no haya pretendido una finalidad legítima, o que sea inidónea para alcanzar el fin que se persigue.

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

Con fundamento en los argumentos expuestos, la Sala de Revisión concluye que, en el caso concreto, la aplicación que hizo la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander de los artículos 58 y 59 del Decreto 2190 de 2009 es inconstitucional, porque con ella se vulnera los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vivienda digna y a la confianza legítima de la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas. En consecuencia, en la parte resolutive de esta sentencia se ordenará a la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander que inaplique las normas citadas, y en consecuencia, autorice la legalización del subsidio familiar de vivienda otorgado a la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas de acuerdo a la propuesta presentada por la aseguradora Cóndor S.A. el 28 de octubre de 2010.

1. El incumplimiento del municipio de San José de Cúcuta y de Metrovivienda Cúcuta de los compromisos adquiridos para la construcción del proyecto de vivienda de interés social, vulneró el derecho a la vivienda digna del tutelante y de su núcleo familiar

Como se estableció anteriormente, el señor Luis Jesús Ovalle Boada pretende con la interposición de la acción de tutela que se ordene a los oferentes del proyecto de vivienda en el cual aplicó su subsidio familiar de vivienda, que le entreguen su inmueble. Sin embargo, como ya se indicó, el proyecto de vivienda no ha sido construido porque la administración municipal del municipio de San José de Cúcuta no ha desarrollado las obras de urbanismo necesarias para continuar el proyecto.

En efecto, la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta y Metrovivienda Cúcuta (empresa industrial y comercial vinculada a la Alcaldía de Cúcuta), desde el año 2006, adelantaron actuaciones para la construcción del proyecto de vivienda de interés social denominado Ciudadela el Progreso, recibiendo en el año 2007 las postulaciones de las personas que desearan utilizar sus subsidios familiares de vivienda en la adquisición de un inmueble en dicho proyecto, entre las personas postuladas, se encontraba el señor Luis Jesús Ovalle Boada. Manifiestan las entidades comprometidas con tal proyecto que no pudieron cumplir con los compromisos adquiridos porque en el año 2008 no se contaba con la disponibilidad presupuestal para terminar las obras de urbanismo.<sup>45</sup>

La vivienda prometida en venta al actor debía ser entregada el 22 de octubre de 2008, tal como se estipuló en el contrato de promesa de compraventa suscrito con el Consorcio Ciudadela El Progreso, plazo que evidentemente se incumplió.

Sin embargo, en noviembre de 2010, Metrovivienda y la constructora Odicco adelantaron una conciliación, en la que aquella entidad se comprometió finalmente a construir las obras de urbanismo en una fechas concretas, obras que iba a desarrollar con los recursos provenientes del “convenio interadministrativo No. 1199 de fecha 1 de septiembre de 2010 suscrito con el MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA, mediante el cual el citado municipio garantiza la entrega de los recursos necesarios para cofinanciar el urbanismo del proyecto CIUADDELA EL PROGRESO, a través de la transferencia de CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS TRECE MIL TREINTA Y NUEVE PESOS M/TE (\$437,713.039) (C.D.P. N°

0002703 de julio 30 de 2010) conforme al PAC, saldo de disponibilidad del rubro 13230107101, denominado convenio MUNICIPIO de Cúcuta METROVIVIENDA, apropiado en el Presupuesto del MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA de la actual vigencia fiscal.”<sup>46</sup> (Mayúsculas en el texto original).

A pesar de lo anterior, en la contestación de la acción de tutela, Metrovivienda manifiesta que esperaba no incumplir con los compromisos adquiridos, ya que la entrega de las obras estaba supeditada a que “existan buenas condiciones de tiempo y a que los desembolsos que debe hacer el Municipio los realice previamente al inicio de la ejecución o conforme a la programación del PAC; es decir que se cumplirán esas fechas siempre y cuando no exista caso fortuito o fuerza mayor.”<sup>47</sup>

Por su parte, la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta contestó la acción de tutela indicando que Metrovivienda “es la entidad encargada de gestionar los recursos para terminar el proyecto para garantizar una vivienda digna para su núcleo familiar”<sup>48</sup>, razón por la cual sostuvo que la protección de los derechos del actor era del “resorte de otras entidades”<sup>49</sup>. Finalmente, manifiesta que “la única actuación de la Alcaldía fue “entregar un lote de terreno de su propiedad a la empresa METROVIVIENDA para que desarrollara su función administrativa”.<sup>50</sup> (Mayúsculas en el texto original).

En las respuestas mencionadas, puede colegirse que existe una contradicción clara entre lo afirmado por la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta y Metrovivienda con respecto al desarrollo del proyecto de interés social en el que ambas entidades están comprometidas. Cada una de ellas hace responsable a la otra entidad por el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, incumplimiento que ha derivado en la vulneración de los derechos fundamentales a la vivienda digna, del señor Ovalle Boada, a quien actualmente no se le ha entregado la casa de habitación, por la cual optó, ocasionando que se le hubiera vencido el subsidio familiar que le fuera otorgado.

Ante esta circunstancia, debe concluirse que existe una vulneración evidente del derecho a la vivienda digna del señor Ovalle Boada, ocasionada en la negligencia de las entidades municipales accionadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales, derecho fundamental que debe ser protegido por medio de la acción de tutela, teniendo en cuenta que las entidades accionadas adelantaron gestiones que generaron derechos particulares en

cabeza del actor.

Ahora bien, debe la Sala de Revisión determinar cuales son las órdenes mediante las cuales se debe proteger el derecho vulnerado, porque el tutelante pretende que se ordene la entrega de la vivienda de interés social que le fue prometida en venta, situación que en el presente caso, escapa la competencia del juez constitucional.

Por lo anterior y con fundamento en las consideraciones que más adelante se hagan en la presente sentencia, el señor Luís Jesús Ovalle Boada deberá postularse nuevamente ante la Caja de Compensación Familiar a la cual se encuentre afiliado, para que, cuando le sea asignado un nuevo subsidio familiar de vivienda, este escoja la solución de vivienda que para ese momento ofrezca Metrovivienda Cúcuta u otra entidad, quedando la primera entidad obligada a asignarle en forma preferente su solución de vivienda, previo cumplimiento por parte del señor Ovalle Boada de los requisitos que se establezcan en el proyecto correspondiente.

1. Declarar que una persona no puede postularse nuevamente para obtener un subsidio familiar de vivienda durante los próximos diez (10) años, con fundamento en que no renunció a tal subsidio antes de que su vigencia finalizara, constituye una interpretación errónea de las normas reglamentarias, que afecta su derecho a la vivienda digna.

Además de ver vulnerado por las entidades públicas mencionadas su derecho a una vivienda digna, Comfaoriente declaró que el señor Luis Jesús Ovalle Boada está impedido para postularse nuevamente a un subsidio familiar de vivienda, en aplicación del artículo 52 del Decreto 2190 de 2009.<sup>51</sup> En efecto, la entidad accionada le informó reiteradamente al señor Luis Jesús Ovalle Boada que de no hacer uso del subsidio de vivienda antes del vencimiento de su vigencia, quedaría impedido para postularse nuevamente durante diez (10) años para la adjudicación de un nuevo subsidio familiar de vivienda, como se evidencia en las comunicaciones del 27 de abril de 2007,<sup>52</sup> 13 de febrero,<sup>53</sup> 21 de abril<sup>54</sup> y 3 de septiembre de 2009.<sup>55</sup>

Por lo anterior, debe la Sala de Revisión determinar si la interpretación que Comfaoriente hizo del artículo 52 del Decreto 2190 de 2009, en el caso del actor, está acorde con los fines

del Estado social de derecho y es respetuosa de su derecho constitucional fundamental a la vivienda digna.

Al respecto, la Sala de Revisión encuentra que el literal b del artículo 34 del Decreto 2190 de 2009,<sup>56</sup> establece que aquellas personas que hayan sido beneficiadas con un subsidio familiar de vivienda y no lo hayan usado ni renunciado a él antes del vencimiento de su vigencia, no podrán postularse para la adjudicación de otro subsidio, sin embargo, en la parte final del mismo literal se aclara que esa sanción no se aplicará en caso de que el beneficiario hubiere restituido el subsidio a la respectiva entidad otorgante.

Ahora bien, Comfaorienté afirmó en el escrito de contestación de la acción de tutela lo siguiente:

“[E]n cumplimiento de lo establecido en los artículos 51 y 52 del Decreto 2190/2009, y no habiendo recibido por parte del Oferente (Constructor) CONSORCIO CIUDADELA EL PROGRESO, en donde constara la entrega de la Vivienda (artículo 58 del Decreto 2190/2009) ni la carta de renuncia del hogar beneficiario (artículo 52 Decreto 2190 /2009) procedió al reintegro al FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL FOVIS, del valor del Subsidio de Vivienda asignado al hogar del señor LUIS JESÚS OVALLE BOADA C.C. 13.499.820, por vencimiento definitivo, el 30 de noviembre de 2010 por \$9.107.700.”<sup>57</sup> (Negrilla y mayúscula sostenida en texto original).

Con fundamento en las normas mencionadas y la respuesta cuyo aparte se transcribe, se puede llegar a una conclusión que no afecte drásticamente el derecho a la vivienda digna del señor Luis Jesús Ovalle Boada. En efecto, aunque en esta ocasión no fue el señor Ovalle quien devolvió el subsidio, porque éste no le había sido desembolsado, si lo hizo el fondo de vivienda de interés social FOVIS, así que el dinero del subsidio fue restituido.

Igualmente, el artículo 52 del Decreto 2190 de 2009, que sirvió de fundamento a Comfaorienté para declarar que el tutelante quedaba imposibilitado para postularse para la adjudicación de un subsidio familiar de vivienda durante los próximos diez (10) años, no consagra la restricción que se pretende imponer ya que la situación en la que tal restricción se impone se refiere a las personas que al postularse para obtener el subsidio, presenten información que no corresponda a la verdad, lo que no ocurrió en este caso, por lo tanto efectuada la devolución del subsidio, y con el fin de garantizar el derecho a la vivienda digna

del señor Luis Jesús Ovalle Boada, la Sala de Revisión considera que este puede postularse nuevamente para la asignación de un subsidio familiar de vivienda, sin que las entidades encargadas de calificar dicha postulación puedan rechazarla y podrá hacerlo para el proyecto Ciudadela el Progreso o para otro que considere llene sus expectativas para la adquisición de una vivienda digna.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga el 22 de marzo de 2011, que a su vez revocó la sentencia expedida por el Juzgado Trece Civil Municipal de Bucaramanga el 7 de febrero de 2011 que tuteló los derechos de la accionante a la vida y a la vivienda digna y, en su lugar, MODIFICAR el fallo de primera instancia para TUTELAR además los derechos al mínimo vital y a la confianza legítima de la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas.

Segundo.- Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR a la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, autorice la legalización del subsidio familiar de vivienda de la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas y, proceda dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la recepción de los documentos necesarios para el desembolso del veinte por ciento (20%) restante del subsidio familiar de vivienda de la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas, a cancelarlo a la Constructora Promicasa S.A. o a quien haga sus veces.

Tercero.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cúcuta el 9 de mayo de 2011, que a su vez confirmó el fallo proferido por el Juzgado Primero Civil Municipal de Cúcuta el 22 de marzo de 2011, en los cuales se declaró la improcedencia de la acción de tutela, para en su lugar, TUTELAR el derecho a la vivienda digna del señor Luis Jesús Ovalle Boada.

Cuarto.- ORDENAR a Metrovivienda Cúcuta, que cuando el señor Luis Jesús Ovalle Boada se postule nuevamente para la asignación de una solución de vivienda ofrecida por esa entidad, esta le sea asignada respetando el orden de adjudicación que tenía desde su primera postulación para adquirir una vivienda en el proyecto Ciudadela el Progreso, previo cumplimiento por parte del tutelante de los requisitos que para su acceso se establezcan.

Quinto.- ORDENAR que, en el evento en que el hogar del señor Luis Jesús Ovalle Boada se postule nuevamente para la adjudicación de un subsidio familiar de vivienda, la entidad encargada de calificar dicha postulación no pueda rechazarla, argumentando su imposibilidad para postularse.

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

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

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Los expedientes de la referencia fueron escogidos para revisión por medio del Auto del 16 de junio de 2011, proferido por la Sala de Selección Número Seis.

2 En el expediente obra copia de la comunicación del 18 de septiembre de 2007, enviada por Comfenalco Santander a la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas. (Folio No. 21 del cuaderno No. 1). En adelante, cuando se haga referencia a un folio, se entenderá que hace

parte del cuaderno No. 1, a menos que expresamente se diga otra cosa.

3 Decreto 2190 de 2009, artículo 59: “Giro anticipado del subsidio. El beneficiario del subsidio podrá autorizar el giro anticipado del mismo a favor del oferente. Para proceder a ello, deberá este presentar ante la entidad otorgante o el operador, el certificado de elegibilidad del proyecto, las respectivas promesas de compraventa o los contratos previos para la adquisición del dominio, acreditar la constitución de un encargo fiduciario para la administración unificada de los recursos del subsidio, el contrato que garantice la labor de interventoría, y una póliza que cubra la restitución de los dineros entregados por cuenta del subsidio en caso de incumplimiento, que deberá cubrir el ciento diez por ciento (110%) del valor de los subsidios que entregará la entidad otorgante. // El ciento por ciento (100%) del valor de los subsidios se desembolsará al encargo fiduciario. // El 80% de esta suma se girará al oferente cuando se encuentre totalmente urbanizado el lote de terreno en el que se desarrollaron las soluciones de vivienda previa autorización del interventor, en los términos que establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante resolución. [...] // En todos los casos, para el giro del veinte por ciento (20%) restante, la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda o el operador informará por escrito a la fiduciaria del cumplimiento de la totalidad de los requisitos señalados en el artículo 58 del presente decreto, según la modalidad de solución de vivienda de que se trate, para que esta proceda a girar los recursos. De este modo se entenderá legalizada la aplicación total del subsidio, después de lo cual se procederá a devolver la póliza de garantía al oferente. [...]”.

4 Folios 49 y 50.

5 Como documento anexo al escrito de tutela, se aportó copia del Oficio No. 7689 del 5 de diciembre de 2010 suscrito por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Subsidio Familiar, por medio del cual se resuelve la consulta presentada por la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander sobre la viabilidad de aprobar la propuesta de arreglo presentada por Seguros Condor S.A. de hacerse cargo de la legalización de los subsidios otorgados para el proyecto “Portal del Talao”. (folios 58 - 60).

6 Folio 52 y 53.

7 Folios 54 y 55.

8 Antes citado.

9 Folio 65.

10 Folios 75 y 76.

11 Decreto 2190 de 2009, artículo 5: “Entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de interés social y recursos. Las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de que trata este decreto serán el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos definidos en el Decreto-ley 555 de 2003, o la entidad que haga sus veces y las Cajas de Compensación Familiar con las contribuciones parafiscales administradas por estas, todo ello de conformidad con lo establecido en las normas vigentes aplicables a la materia. // [...]Con sujeción a las condiciones establecidas en el presente decreto, las Cajas de Compensación Familiar operarán de manera autónoma con respecto a sus beneficiarios y serán los responsables del montaje y operación de los procesos de postulación, calificación, asignación y pago de los subsidios. Así mismo, serán responsables de suministrar la información relativa a sus postulantes al Sistema de Información de Subsidios.”

12 Decreto 0975 de 2004. “Artículo 50. Giro anticipado del subsidio. Conforme a lo establecido en el artículo 102 de la Ley 812 de 2003, el beneficiario del Subsidio podrá autorizar el giro anticipado del mismo a favor del oferente. Para proceder a ello, deberá este presentar ante la entidad otorgante o el operador, el certificado de elegibilidad del proyecto, la respectiva promesa de compraventa o los contratos previos para la adquisición del dominio, así como acreditar la constitución de un encargo fiduciario para la administración unificada de los recursos del subsidio, un contrato que garantice la labor de interventoría, y una póliza que cubra la restitución de los dineros entregados por cuenta del Subsidio en caso de incumplimiento, que deberá cubrir el ciento diez por ciento (110%) del valor de los subsidios que entregará la entidad otorgante. // El ciento por ciento (100%) del valor de los subsidios se desembolsará al encargo fiduciario. El ochenta por ciento (80%) de estas sumas se girará al oferente por parte del encargo fiduciario previa autorización del interventor; el veinte por ciento (20%) restante una vez se presenten ante la entidad otorgante del subsidio de vivienda o el operador, la totalidad de los documentos señalados en el artículo 49 del presente Decreto, según la modalidad de solución de vivienda de que se trate. Para el giro del saldo la entidad otorgante informará por escrito a la fiduciaria el cumplimiento de tales

requisitos y devolverá al oferente la póliza de garantía correspondiente, quedando de este modo legalizada la aplicación total del Subsidio. [...]”.

13 Folio 120.

14 Folio 122.

15 Como documento anexo al escrito de tutela, el señor Luis Jesús Ovalle Boada aportó una copia del Oficio FOVIS No. 595 del 27 de abril de 2007 enviado por Comfaorienté, por medio del cual se le comunicó que se le otorgó el subsidio familiar de vivienda (folio 4).

16 El tutelante aportó copia del contrato de promesa de compraventa suscrito con el Consorcio Ciudadela El Progreso (folio 7).

17 Como documento anexo al escrito de tutela, se aportó copia de la comunicación del 3 de septiembre de 2009, por medio de la cual Comfaorienté le informa al señor Luis Jesús Ovalle Boada la fecha máxima de vigencia del subsidio familiar de vivienda a él reconocido (folio 8).

19 Folios 79 y 80.

20 Folio 153.

21 Folio 25, cuaderno No. 2.

22 Sentencia T-958 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett). En esta sentencia, la Corte Constitucional estudió una acción de tutela interpuesta por una persona cuya vivienda había sido afectada por el terremoto de 1999 ocurrido en el eje cafetero, quien solicitó la asignación de un subsidio para la reconstrucción de su vivienda ante el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo del Eje Cafetero - FOREC -, entidad que le envió una comunicación informándole que este le había sido aprobado, sin embargo, la Cámara Junio Misión Quimbaya se negó a expedir la carta de autorización del retiro de los recursos argumentando que el subsidio reclamado buscaba ayudar a reconstruir las viviendas que al momento del sismo estaban destinadas a la vivienda familiar, situación en la que no se encontraba la vivienda de la tutelante porque para ese momento estaba en proceso de construcción. La Corte consideró que en el caso de los subsidios para la reconstrucción y

reparación de las viviendas afectadas por el terremoto, el FOREC estableció como criterio para la distribución de los programas excepcionales de atención, que las viviendas beneficiarias fueran aquellas destinadas para habitación al momento del sismo, criterio que fue calificado por esta Corporación como constitucionalmente válido, pues con él se lograba distinguir a aquellas personas que habían quedado en circunstancia de debilidad manifiesta al ver afectados súbita y gravemente sus proyectos de vida, de aquellas personas que vieron pospuestos sus proyectos de vida, quienes podían acceder a los planes permanentes de atención estatal. Por lo anterior, la Corte confirmó las sentencias de instancia que negaron la protección de los derechos de la tutelante. En el mismo sentido, se pueden revisar las sentencias T-791 y T-831 de 2004 (MP. Jaime Araujo Rentería), y la sentencia T-585 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto).

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

24 Constitución Política de Colombia, artículo 2: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. [...]”.

25 Ver, por ejemplo, la sentencia T-499 de 1995 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). En esta sentencia, la Corte estudió una acción de tutela presentada por un representante de una comunidad, la cual presentó un proyecto para recibir subsidios para mejorar sus lugares de habitación ante la Mesa Municipal de Solidaridad de la Red de Solidaridad Social, instancia que no autorizó el desembolso de los recursos sino que remitió la solicitud al municipio. En esa oportunidad, la Corte consideró que el actor pretendía la protección del derecho de su comunidad a la vivienda digna, razón por la cual, se centró en estudiar si la actuación de las entidades accionadas había vulnerado el debido proceso de los actores en el trámite de asignación de los subsidios, concluyendo que no se había dado la vulneración alegada, porque la Mesa Municipal de Solidaridad no tenía la función de asignar y entregar recursos,

limitándose su actuación a identificar los proyectos que podrían ser beneficiarios de subsidios. Sin embargo, ante el desconocimiento de la comunidad sobre el trámite de asignación de subsidios, la Corte consideró que esta circunstancia amenazaba los derechos a la igualdad y a la participación de los tutelantes en la asignación de los recursos, razón por la cual tuteló esos derechos y ordenó a la alcaldía municipal y a la delegada municipal de la Red de Solidaridad Social que informara al tutelante sobre el procedimiento legal y reglamentario para la solicitud de subsidios familiares de vivienda.

26 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 22: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

27 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 3: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”.

28 Sentencia T-585 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto). En esta sentencia se estudió una acción de tutela interpuesta por una persona que junto con su familia, fue desalojada del inmueble de su propiedad, porque estaba ubicada en una zona de alto riesgo no mitigable. Recibió la ayuda económica de un mes para asumir el pago del asentamiento temporal mientras era reubicado definitivamente, pero dejó de recibirla porque al momento de adquirir el inmueble ya se había expedido el concepto técnico que declaró que el inmueble estaba ubicado en una zona de alto riesgo. Adicionalmente, el actor no fue incluido en la lista de personas recomendadas para ser beneficiario del programa de reasentamiento, porque cuando se hizo la visita al inmueble, este todavía no había sido adquirido por el actor. La Corte consideró que en el caso en estudio, la acción de tutela era el mecanismo procedente para resolver el conflicto, porque constituía un caso evidente de transmutación del derecho a la vivienda digna. Adicionalmente, consideró que con la interposición de la acción se buscaba evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales del actor y de su núcleo familiar. Respecto del fondo de la controversia, la Corte consideró que en el expediente estaba acreditado que el actor sí debía ser beneficiario

del programa de reasentamiento porque al momento de desalojar el inmueble, su familia y él eran quienes lo habitaban, y que la interpretación de que el actor no podía ser beneficiario del programa por no estar habitando el inmueble al momento en que se realizó el censo, en el caso concreto era inconstitucional porque se derivaba de una interpretación desarticulada de las normas en la materia. En consecuencia, ordenó a las entidades accionadas la inclusión del actor y de su grupo familiar en el programa de reasentamiento.

29 MP. Humberto Antonio Sierra Porto (antes citada).

30 Sentencia T-585 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto).

31 Como lo dijo en la sentencia T-958 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), al examinar si mediante tutela una persona podía exigir la asignación de un subsidio por haber perdido, durante un terremoto, una vivienda en construcción. En esa ocasión, empero, la Corte consideró que no podía decidirse de fondo la tutela, porque había otro medio de defensa judicial. Con todo, aseguró que el cumplimiento de las obligaciones de respeto podía exigirse mediante tutela: “[e]n reiterada jurisprudencia, esta corporación ha señalado que los derechos sociales no son susceptibles de protección mediante la tutela. La posición de la Corte se ha basado en la idea de que in abstracto, tales derechos no confieren derechos subjetivos a los asociados. Empero, ha distinguido situaciones bajo las cuales existe un derecho subjetivo sea por la transmutación, por la conexidad con un derecho fundamental o por la afectación del mínimo vital, casos en los cuales es posible que se brinde la protección mediante la acción de tutela. Con todo, también ha de admitirse que, conforme la interpretación oficial internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, obligatoria en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución, tales derechos contienen elementos que son de inmediata exigibilidad, como ocurre respecto de las obligaciones estatales de respeto y protección que se derivan de los derechos en cuestión. En este orden de ideas, no puede asumirse que por el mero hecho de que está en juego un derecho económico, social o cultural, la tutela no sea procedente. Será necesario siempre que se establezca si el caso cae bajo alguna de las categorías fijadas por la Corte (transmutación, conexidad o mínimo vital) o responde a las obligaciones estatales de protección o respeto”.

32 En el expediente obra copia de la comunicación enviada por Comfenalco Santander a la

señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas, en la cual le informa la adjudicación del subsidio familiar de vivienda, y las condiciones para hacer uso del mismo (folio 21).

33 En el expediente obra copia del contrato de promesa de compraventa No. 089 suscrito entre la señora Ruth Mary Amorocho Arciniegas y la Promotora Inmobiliaria Promicasa S.A. el 8 de octubre de 2007 (folios 145 - 147).

34 Decreto 3670 de 2009, artículo 3°. “Modifíquese el numeral 2.7 del artículo 2° del Decreto 2190 de 2009, el cual quedará así: // 2.7. Oferentes de soluciones de vivienda. Es la persona natural o jurídica, patrimonio autónomo cuyo vocero es una sociedad fiduciaria o la entidad territorial, que puede construir o no directamente la solución de vivienda, y que está legalmente habilitado para establecer el vínculo jurídico directo con los hogares beneficiarios del subsidio familiar, que se concreta en las soluciones para adquisición, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda. Los oferentes de los proyectos de mejoramiento para vivienda saludable solo podrán ser entidades territoriales de orden departamental o municipal. [...]”.

35 Decreto 975 de 2004, artículo 50. “El beneficiario del subsidio podrá autorizar el giro anticipado del mismo a favor del oferente. Para proceder a ello, deberá este presentar ante la entidad otorgante o el operador: el certificado de elegibilidad del proyecto, las respectivas promesas de compraventa o los contratos previos para la adquisición del dominio, acreditar la constitución de un encargo fiduciario para la administración unificada de los recursos del subsidio, el contrato que garantice la labor de interventoría, y una póliza que cubra la restitución de los dineros entregados por cuenta del subsidio en caso de incumplimiento, que deberá cubrir el ciento diez por ciento (110%) del valor de los subsidios que entregará la entidad otorgante. // El ciento por ciento (100%) del valor de los subsidios se desembolsará al encargo fiduciario. // El 80% de esta suma se girará al oferente cuando se encuentre totalmente urbanizado el lote de terreno en el que se desarrollaron las soluciones de vivienda previa autorización del interventor, en los términos que establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante resolución. // [...] En todos los casos, para el giro del veinte por ciento (20%) restante, la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda o el operador informará por escrito a la fiduciaria del cumplimiento de la totalidad de los requisitos señalados en el artículo 49 del presente decreto, según la modalidad de solución de vivienda de que se trate, para que esta proceda a girar los recursos. De este modo se

entenderá legalizada la aplicación total del subsidio, después de lo cual se procederá a devolver la póliza de garantía o el aval bancario al oferente.// [...] Parágrafo 2o. [Parágrafo adicionado por el artículo 2 del Decreto 774 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: ] Para el caso de los subsidios familiares de vivienda otorgados por las Cajas de Compensación Familiar, el beneficiario podrá autorizar el giro anticipado de los recursos al oferente, quien deberá presentar ante la Caja de Compensación Familiar, los documentos señalados en el inciso 1o del presente artículo, con excepción del contrato que acredite la constitución del encargo fiduciario, en cuyo caso, los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar podrán autorizar el giro anticipado del ochenta por ciento (80%) del subsidio, en las condiciones y con las garantías que mediante acta definan, velando en todo caso por la correcta preservación y destinación de los recursos.// El giro del veinte por ciento (20%) restante para la legalización del subsidio se efectuará una vez el oferente acredite ante la Caja de Compensación Familiar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos señalados en el artículo 49 del Decreto 975 de 2004 modificado por el artículo 1o del Decreto 1650 de 2007 y las demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o sustituyan.// En todo caso, las Cajas de Compensación Familiar deberán velar por la correcta aplicación del subsidio y en ningún caso estos recursos podrán ser destinados para la construcción o terminación de las obras de urbanismo.”

36 Folios 58 – 60.

37 Folios 77 – 79.

38 Folios 11 – 18.

39 En el folio 48 obra copia de la constancia de inscripción de

40 Folios 54 y 55.

41 Decreto 2190 de 2009, artículo 58.

42 Sentencia T-617 de 2005 (MP. Álvaro Tafur Galvis). En esta sentencia, la Corte Constitucional estudió una acción de tutela instaurada por una persona en estado de debilidad manifiesta, a quien le habían asignado una vivienda para solucionar temporalmente su problema de habitación, sin embargo, luego de permanecer por un tiempo en el inmueble,

se le solicitó la restitución del mismo. El actor pretendía que se ordenara a la entidad accionada que le entregara nuevamente el inmueble, sin embargo, este ya había sido asignado a otra familia. La Corte consideró que la entrega inicial del inmueble al actor había generado en él la confianza legítima en que su problema habitacional iba a ser resuelto en forma definitivamente pues lo había recibido sin condicionamientos. En esa oportunidad se tuteló el derecho a la vivienda digna del actor ordenándose a la entidad accionada que incluyera al actor en un programa de vivienda que resolviera real y efectivamente sus necesidades habitacionales.

43 Folio 123.

44 En la escritura pública de compraventa se estableció que el valor de venta de la vivienda es de veinticuatro millones seiscientos setenta mil pesos (\$24.670.000), y el valor del subsidio familiar de vivienda otorgado a la tutelante sería de nueve millones ciento siete mil setecientos pesos (\$9.107.700) (folios 11 - 18).

45 En el informe presentado por Metrovivienda Cúcuta, el representante legal de la entidad estableció: “[l]a empresa que gerencio desde junio del año 2010, junto con Odicco Ltda. firmaron en abril de 2006 un contrato, dentro del cual se conformó el Consorcio Ciudadela El Progreso, cuyo objeto era la construcción de 605 viviendas de interés social, que posteriormente se concretó que tan sólo se realizarían 305. Para el año 2007 se harían todos los trámites de permisos de construcción y se recibirían carpetas de las personas que desearan aplicar el valor el subsidio en este proyecto; es así como poco a poco se postularon las 305 familias. Dentro de lo pactado por el consorcio se estableció que METROVIVIENDA CÚCUTA debía gestionar ante LA ALCALDÍA los recursos para hacer las obras de urbanismo en el sector y que Odicco con los dineros del subsidio y de los ahorros programados construiría las viviendas. // Para el año 2007 se iniciaron unas obras de urbanismo en el terreno; y para el año 2008 se deberían continuar las obras de urbanismo para que Odicco construyera las viviendas; pero para ese año existiendo nuevo gerente de Metrovivienda y nuevo Alcalde nos encontramos con la sorpresa que ni en METROVIVIENDA CÚCUTA ni en el MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA habían quedado recursos suficientes para hacer todas las obras de urbanismo que requería el proyecto; por lo que empezaron los problemas y se continuó con la gestión para la consecución de los mismos ante la Alcaldía; pero teniendo en cuenta la grave situación económica conocida por la ciudadanía [...] en la que quedó el

Municipio no era posible que en forma rápida se realizaran los giros para esas obras.”(folios 123 y 124) (negrilla y mayúscula sostenida en texto original).

46 Folio 54.

47 Folio 124.

48 Folio 118.

49 Folio 119

50 Ibídem.

51 Decreto 2190 de 2009, artículo 52. “Renuncia al subsidio. El beneficiario del subsidio podrá, en cualquier momento, renunciar voluntariamente al beneficio obtenido, mediante comunicación suscrita en forma conjunta por los miembros del grupo familiar mayores de edad y la devolución a la entidad otorgante del documento que acredita la asignación del subsidio respectivo. La renuncia oportuna al subsidio implica el derecho a postular nuevamente”.

52 Folio 4.

53 Folio 5.

54 Folio 6.

55 Folio 8.

56 Decreto 2190 de 2009, artículo 34: “Imposibilidad para postular al subsidio. No podrán postular al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este decreto los hogares que presenten alguna de las siguientes condiciones: // [...] b) Quienes como beneficiarios hayan recibido subsidios familiares de vivienda, o quienes siendo favorecidos con la asignación no hubieren presentado antes del vencimiento del subsidio su renuncia a la utilización. Lo anterior cobija los subsidios otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda; el Instituto Nacional de Vivienda y Reforma Urbana, Inurbe, hoy en liquidación; la Caja Agraria hoy en liquidación; el Banco Agrario; Focafé y las Cajas de Compensación Familiar, en los términos de la Ley 3ª de 1991, Ley 49 de 1990 y normas reglamentarias y por el FOREC hoy en liquidación, de acuerdo con

el Decreto-ley 350 de 1999 y demás entidades u organismos que se establezcan en el futuro para atender calamidades naturales. Lo anterior, no se aplicará en caso de que el beneficiario hubiere restituido el subsidio a la respectiva entidad otorgante [...].”

57 Folio 105.