

Sentencia T-791/04

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Normatividad vigente en la época de solicitud de los demandantes

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Objeto

El subsidio familiar de vivienda (SFV) es un aporte estatal que se entrega por una sola vez al beneficiario, el cual puede estar representado en especie o en dinero, y está dirigido a que personas con escasos recursos económicos puedan acceder a una vivienda o a mejorar la que ya tiene.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Carácter prestacional

El derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así entonces, este derecho de contenido social no le otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir en forma inmediata y directa del Estado su plena satisfacción, pues se requiere del cumplimiento de condiciones jurídico-materiales que lo hagan posible.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental por conexidad/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Alcance

El derecho a disfrutar de una vivienda digna en abstracto no puede ser considerado como fundamental, pero por conexidad puede llegar a serlo, generándose como consecuencia su protección a través de la acción de tutela. El derecho a la vivienda digna no comprende únicamente el derecho a adquirir la propiedad o el dominio sobre un bien inmueble, dicho derecho implica también satisfacer la necesidad humana de tener un lugar, sea propio o ajeno, en donde en la mejor forma posible una persona pueda desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad que lo lleven a encontrar un medio adecuado que le garantice sus condiciones naturales de ser humano.

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Encargadas de entregar los subsidios de vivienda

El Gobierno Nacional es el que otorga los subsidios, para esta tarea encargó a las cajas de compensación familiar de todo el país las cuales deben realizar todas las tareas de información y divulgación de los procedimientos necesarios para que la población pueda acceder al precitado subsidio. A su vez, son las cajas de compensación las que bajo su responsabilidad deben recibir las postulaciones de las familias que participen en el proceso de asignación.

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Procesos de postulación

El Gobierno Nacional para la distribución de los recursos que hacen parte del subsidio familiar de vivienda, anualmente abre dos procesos de postulación. El primero de ellos a través de la llamada Bolsa Ordinaria, en donde competirán para la obtención de los subsidios todos los hogares del país, que cumplan los requisitos exigidos, con esto se garantiza la igualdad de oportunidades para que todas las familias de un departamento puedan concursar por el subsidio familiar de vivienda. El segundo proceso de postulación es el denominado Bolsa de Esfuerzo Territorial, en donde participan las familias residentes de aquellos municipios pertenecientes a las categorías 3, 4, 5 y 6 de acuerdo la Ley 617 de 2000.

DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA-Carácter prestacional/DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA-Fundamental por conexidad

El derecho a la propiedad privada además de ser un derecho de naturaleza económica es un derecho social, por lo que buscar su protección constitucional a través de acción de tutela en principio no es viable, salvo que se presente una relación de conexidad entre este y un derecho fundamental, por lo que se deberá observar siempre el caso en concreto.

DERECHO A LA IGUALDAD-Alcance

DERECHO A LA IGUALDAD-Implica un concepto relacional

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Subsidio familiar de vivienda

El principio de igualdad en materia del subsidio familiar de vivienda se concreta en buscar establecer las mismas oportunidades en todos los postulantes para acceder a los recursos destinados. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, no es válido introducir distinciones frente a personas que manifiestan similitud de intereses. Por eso en materia de subsidio

familiar de vivienda se vulneraría el principio a la igualdad, si por ejemplo el procedimiento para la asignación del subsidio quebranta normas de rango constitucional, o cuando a pesar que el procedimiento de selección de beneficiarios del subsidio se adecue a las normas de la Carta Suprema, sin justificación válida se excluya a un postulante. El subsidio familiar de vivienda (SFV) pretende que los colombianos más necesitados puedan adquirir una solución de vivienda, por lo cual se han creado los mecanismos administrativos necesarios para que las personas que lo soliciten, en condiciones estrictas de igualdad, tengan las mismas oportunidades para recibirlo.

SUBSIDIO FAMILIAR-Podía ser recibido por una sola vez en especie o dinero

De acuerdo con lo previsto en las consideraciones de la presente sentencia y teniendo en cuenta la normatividad vigente al momento de la solicitud del subsidio por parte de los demandantes, aquel solamente podía ser recibido por una vez, fuera en especie o en dinero. Los demandantes al ser beneficiarios del subsidio en especie que les fue entregado no podían al mismo tiempo recibir subsidio en dinero por parte de Colsubsidio. De haber recibido ambos subsidios, se hubiera vulnerado lo preceptuado por el artículo 2 del Decreto 2620 de 2000.

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Características

Se trata de un aporte estatal. Se entrega al beneficiario por una sola vez. El subsidio familiar de vivienda puede ser entregado en especie o en dinero.

SUBSIDIO FAMILIAR-Prohibición de duplicidad en las postulaciones

Teniendo nuestro país un alto grado de pobreza, no es lógico que se le colabore varias veces a una misma persona, es por eso que el artículo 33 del Decreto 2620 de 2002, establecía la prohibición de duplicidad en las postulaciones. En el caso concreto, los demandantes fueron beneficiarios de un subsidio en especie al paso que presentaron postulación a Colsubsidio para acceder al subsidio familiar de vivienda en dinero, situación que a claras luces contraría el precitado artículo 33.

SUBSIDIO FAMILIAR-Omisión de los demandantes al no informar a Colsubsidio el otorgamiento de otro subsidio en especie

Los demandantes incurrieron en una omisión al no informar a Colsubsidio sobre el otorgamiento del subsidio en especie del cual fueron beneficiarios, por lo que Colsubsidio ajustado a la legislación vigente en ese entonces, negó el pago del subsidio en dinero.

DERECHO A LA IGUALDAD-No vulneración por cuanto los parámetros de comparación son distintos

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y PROPIEDAD PRIVADA-No vulneración por cuanto los demandantes no tienen el uso y goce del inmueble

Referencia: expediente T-869210

Acción de tutela instaurada por Janeth Patiño Aponte y Julián Castro Reyes contra la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de agosto de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Trece (13) Civil Municipal de Bogotá y el Juzgado Noveno (9) Civil del Circuito de Bogotá respectivamente, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por Janeth Patiño Aponte y Julián Castro Reyes, contra la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio.

I. ANTECEDENTES

1. Trámite de la acción de tutela.

Los demandantes interpusieron el día once (11) de noviembre de 2003 acción de tutela por intermedio de apoderado judicial contra La Caja Colombiana de Compensación Familiar Colsubsidio, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, vivienda digna y propiedad privada, consagrados en la Constitución Política en los artículos 13, 51 y 58 respectivamente.

Manifiestan los accionantes que adelantaron los trámites necesarios para la obtención del subsidio familiar de vivienda ante la Caja Colombiana de Compensación Familiar Colsubsidio, atendiendo la normatividad vigente sobre la materia.

Con fecha primero (1) de octubre de 2002, la entidad accionada notificó a los demandantes el otorgamiento del subsidio por un valor de \$7.725.000. Así mismo, relatan que fueron beneficiarios de la adjudicación de una solución de vivienda de interés social en el proyecto colectivo denominado Nuevo Milenio- Vivienda Digna en el Municipio de Chía de acuerdo con la Resolución número 013 del 16 de diciembre de 2002 proferida por el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, IVIS del Municipio de Chía.

Una vez obtenidos los mencionados subsidios, procedieron a la adquisición de una solución de vivienda en el precitado proyecto, cuyo valor ascendió a la suma de \$13.702.000, según la Escritura Pública número 671 del 27 de diciembre de 2002, suscrita en la Notaría Segunda del Círculo Notarial del Municipio de Chía, inmueble identificado con la Matrícula inmobiliaria número 50N-20364473.

Exponen los demandantes que después de esperar por más de ocho meses, y una vez diligenciada la documentación necesaria, Colsubsidio, se ha negado a ordenar el desembolso del subsidio al Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, IVIS del Municipio de Chía, quien debe destinarlo a la sociedad constructora F.F. Soluciones S.A..

Así mismo, sostienen que Colsubsidio retuvo la totalidad de las escrituras a los 17 beneficiarios de los subsidios que corresponden a sus afiliados vinculados al mencionado proyecto, y mediante comunicaciones argumentó los motivos para no efectuar el desembolso de los subsidios.

Finalizan los accionantes agregado que como consecuencia del no pago del subsidio por parte de la entidad accionada, la Sociedad Constructora ha requerido el pago del saldo del precio del valor de la vivienda, representado en la cantidad que corresponde al valor del ya precitado subsidio.

La conducta desplegada por la demandada, vulnera según los demandantes su derecho a la igualdad, puesto que afirman que para el mismo proyecto, en su I etapa se cancelaron sin problema alguno el valor correspondiente a los subsidios de los demás beneficiarios del proyecto.

2. Intervención de la entidad demandada.

El apoderado de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio, en oficio dirigido al Juez de la causa solicitó desestimar y negar la tutela, con base en los siguientes argumentos:

Sostiene el apoderado que el 29 de agosto de 2002, los demandantes presentaron a Colsubsidio postulación al subsidio de familia de vivienda bajo la modalidad individual, para acceder a una solución de vivienda tipo 2. En el formulario que debieron diligenciar, los accionantes omitieron manifestar que contaban con un subsidio en especie otorgado por el Municipio de Chía, el cual le había sido otorgado por el Acuerdo 003 de 2000, de fecha 15 de noviembre de 2000, situación que de no presentarse, hubiese generado de forma inmediata el rechazo de su postulación, ya que en ese evento y de acuerdo con la legislación, correspondería a una postulación colectiva.

Con fecha 20 de septiembre de 2002, Colsubsidio, asignó a los accionantes el subsidio familiar de vivienda bajo la postulación individual, sin conocer el otorgamiento del subsidio en especie.

El 12 de marzo de 2003, Colsubsidio fue requerido para el pago del mencionado subsidio por el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - IVIS, en su calidad de oferente responsable del proyecto, solicitud a la cual anexó la Escritura Pública de compraventa No. 671 del 27 de diciembre de 2002, el respectivo certificado de tradición y libertad, autorización suscrita por el hogar a Colsubsidio para el pago al oferente y acta de entrega y

recibo a satisfacción del inmueble, suscrita por el hogar beneficiado.

Argumenta la entidad demanda que el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, IVIS del Municipio de Chía, radicó en Colsubsidio la Resolución de elegibilidad No. 705 del 24 de diciembre de 2001, expedida por el INURBE, por la cual se declaró exigible un proyecto colectivo para la adquisición de vivienda nueva llamado “Vivienda Digna”, conformado por 51 viviendas, para postulantes al subsidio familiar de vivienda Esfuerzo Municipal.

Recibida dicha solicitud, Colsubsidio en comunicación fechada el día 17 de marzo de 2003, expresó que no era viable aplicar los subsidios asignados con recursos del FOVIS (Fondo de Vivienda de Interés Social), en un proyecto que posee recursos del presupuesto nacional, puesto que los precitados proyectos cuentan ya, con subsidios departamentales o municipales.

Indica el apoderado de la Caja de Compensación demandada que el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, IVIS del Municipio de Chía, radicó en las dependencias de Colsubsidio otra elegibilidad sobre el mismo proyecto, con fecha 10 de marzo de 2003, posterior a la aplicación de su subsidio, es decir con fecha posterior a la escritura de compraventa. Esta nueva elegibilidad fue otorgada por Findeter bajo el número CCF-2003-0018, sin fundamento legal alguno, para un proyecto conformado por 15 soluciones de vivienda, que además no coinciden con las 16 escrituras de compraventas radicadas por el IVIS dentro de las cuales se encuentra la de la señora Janeth Patiño Aponte, proyecto que se encuentra consolidado, construido y escriturado a los mismos hogares afiliados a Colsubsidio, ni tampoco coincide con las 51 viviendas que conforman el proyecto el cual había sido declarado elegible en su momento por parte del Inurbe con la Resolución número 705 de 2001 para postulantes al subsidio familiar de vivienda, esfuerzo municipal.

Sostiene el apoderado, frente a dicha circunstancia, que sobre un mismo proyecto se expidan dos elegibilidades, una anterior a la escrituración y otra posterior, manifestándose que es un programa de esfuerzo Municipal, con número diferente de soluciones de vivienda y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, no es viable que coexistan un subsidio otorgado por el Municipio con recursos del presupuesto nacional y uno otorgado por la Caja de Compensación Familiar para sus afiliados.

En opinión de la entidad demandada en lo que respecta a la entrega del subsidio a los beneficiarios del primer proyecto, corresponde a un proyecto totalmente diferente en donde se cumplieron todos los requisitos legales para los respectivos desembolsos de los subsidios de vivienda.

Finaliza la defensa el apoderado de Colsubsidio aclarando que los demandantes por encontrarse afiliados a una Caja de Compensación Familiar con cuociente de recaudo nacional superior al 80%, no se encontraban facultados para acceder al subsidio otorgado por el Gobierno con recursos del presupuesto nacional, mediante la bolsa Esfuerzo Municipal, ni postularse individualmente ante la Caja de Compensación demandada.

Sostiene la entidad demandada que los accionantes admiten haber obtenido dos subsidios, lo que además de contradecir la postulación individual presentada por la señora Janeth Patiño Aponte bajo la gravedad del juramento, es contrario a la Ley, pues ocultó información acerca del subsidio otorgado por el Municipio de Chía.

Si los demandantes tenían subsidio en especie otorgado por el Municipio de Chía, debieron en calidad de solicitantes del subsidio, junto con el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, IVIS del Municipio de Chía en su calidad de oferente, presentar la postulación bajo la modalidad colectiva y con elegibilidad otorgada para afiliados de Colsubsidio y no para concurso esfuerzo municipal y postulación individual.

3. Coadyudancia del señor Pablo Cortés Rodríguez, Gerente (E) del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, IVIS de Chía.

Asegura el señor Cortés Rodríguez que el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, IVIS del Municipio de Chía, en ejercicio de sus funciones propias y con aplicación del artículo 51 de la Constitución Política, asumió la ejecución del Proyecto Colectivo para la adquisición de vivienda denominado "Vivienda digna" en el Municipio de Chía, para la solución de vivienda a favor de doscientas familias.

Argumenta que el precitado proyecto colectivo se ejecutó en un inmueble de propiedad del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, IVIS del Municipio de Chía, que fue adquirido a través de la Escritura Pública número 955 del 27 de septiembre de 2000 de la Notaría Segunda del Círculo Notarial de Chía, con matrícula inmobiliaria número

50N-20338649 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá. Dicho lote fue objeto de loteo, previa determinación predial que culminó con el otorgamiento de matrículas inmobiliarias independientes para cada unidad, y del trámite de las respectivas cédulas catastrales, proyecto siempre que contó con la calidad de vivienda de interés social ejecutado no por persona natural, sino por un ente público de orden Municipal. El proyecto contó con la licencia de construcción número 224 del 30 de septiembre de 1999, expedida por la Oficina de Planeación de Chía.

El proyecto colectivo se desarrollo en dos etapas, los beneficiarios eran partícipes de la financiación correspondiente al desarrollo progresivo y debían cumplir con los requisitos exigidos para la obtención del subsidio familiar de vivienda a nivel nacional y del subsidio de vivienda a nivel municipal otorgable en especie el cual correspondía al lote urbanizado.

Colsubsidio se ha negado a pagar los subsidios, alegando que no es procedente acceder a la cancelación, al considerar que el proyecto está amparado por la modalidad con esfuerzo Municipal, por cuya razón no se pueden afectar los recursos INURBE (Gobierno Nacional) - Cajas de Compensación Familiar, hecho contrario a la verdad, ya que no tiene declaratoria de elegibilidad a nombre de la Caja, situación también contraria a la realidad.

La negativa de Colsubsidio según el Gerente (E) del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, IVIS del Municipio de Chía, pone en peligro la solución de vivienda a favor de los adjudicatarios, puesto que la sociedad constructora exige el pago del saldo derivado de su cofinanciación, que no es otra que la que corresponde al subsidio familiar otorgada a sus afiliados.

La conducta desplegada por Colsubsidio, genera que el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, IVIS del Municipio de Chía no pueda cumplir con el pago del saldo de la construcción de las viviendas, causándose así un daño patrimonial al Instituto, por cuanto existen 17 soluciones sin cancelar. Así mismo el afiliado, hoy adjudicatario, se expone a ser perseguido judicialmente, por la falta de pago del subsidio de Colsubsidio de la cual es afiliado.

Pruebas relevantes que obran dentro del expediente.

* Acta de entrega real y material de la casa de habitación identificada: Lote (188), manzana (P), casa (1), en donde consta que la adjudicataria es la señora Janneth Patiño Aponte (folio 3).

* Certificado de tradición y libertad número 50N-20364473, del inmueble arriba relacionado (folio 4).

* Escritura pública número 671 de fecha 27 de diciembre de 2002, otorgada en la Notaría Segunda del Círculo Notarial de Chía, en donde aparecen como compradores los accionantes (folios 5 - 10).

* Derecho de petición presentado por Janeth Patiño Aponte a Colsubsidio el día 14 de abril de 2003, en donde solicita el pago de subsidio de vivienda (folios 14- 17).

* Respuesta dada por Colsubsidio el 5 de mayo de 2003 al derecho de petición presentado por Janeth Patiño Aponte, en donde manifiesta que no se procederá al pago del subsidio de vivienda (Folios 11 - 13).

* Resolución número 013 de 2002, expedida por el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, IVIS del Municipio de Chía, por medio del cual se adjudican lotes de terreno urbanizados, como aporte en especie en el proyecto colectivo denominado "Vivienda Digna", en el Municipio de Chía, Departamento de Cundinamarca (folios 21 - 25)

* Resolución número 705 de 2001, expedida por el Inurbe, por la cual se declara elegible un proyecto colectivo de vivienda de interés social modalidad adquisición vivienda nueva para

postulantes al subsidio familiar de vivienda (esfuerzo municipal) (Folios 26 - 27).

* Comunicación de fecha 1 de octubre de 2002, por medio de la cual "Colsubsidio" le asigna a los accionantes un subsidio familiar de vivienda por valor de \$7.725.000 (Folio 192)

I. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

Por reparto, conoció de la presente acción de tutela el Juzgado Veinte (20) Civil del Circuito de Bogotá, que mediante auto fechado el veintiocho (28) de noviembre de 2002, decretó la nulidad de todo lo actuado por falta de competencia, ordenando remitir las diligencias a la Oficina Judicial para que se efectuase el correspondiente reparto a los Juzgados Civiles Municipales de la ciudad de Bogotá.

Fallo de Primera Instancia.

Una vez realizado nuevamente el reparto, conoció de la acción de tutela el Juzgado Trece (13) Civil Municipal de la ciudad de Bogotá, quien mediante fallo de fecha trece (13) de enero de 2004 y después de realizar una exposición corta de los hechos de la demanda negó la tutela de los derechos invocados, considerando que el amparo solicitado en el presente caso es improcedente ya que existen otros mecanismos de defensa judicial para controvertir la actuación de Colsubsidio.

Fallo de Segunda Instancia.

El Juzgado Noveno (9) Civil del Circuito de Bogotá, mediante fallo de fecha dieciocho (18) de febrero de 2004, confirmó la sentencia del inferior jerárquico, aduciendo que no se observa vulneración alguna de derechos fundamentales, pues la inconformidad surge de la obtención de dos subsidios por parte de los demandantes, uno en especie otorgado por el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, IVIS del Municipio de Chía representado en un lote de terreno urbanizado; y otro en cuantía de \$7.725.000 otorgado en dinero por Colsubsidio, el cual no fue desembolsado por la entidad tutelada.

Afirma el fallador de segunda instancia que no existe por parte de la tutelada una conducta injusta al no cancelar el valor del precitado subsidio, sino que por el contrario, fue la conducta de la señora Patiño Aponte la que impidió dicho pago, puesto que la demandante no actuó de acuerdo al principio de la buena fe, ya que como se vio, el subsidio se recibió en doble partida.

Aduce el Juzgador que si la señora Patiño Aponte hubiese advertido desde un comienzo la intención de la adquisición de un subsidio en especie ante el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, IVIS del Municipio de Chía, seguramente la situación sería la denegación del subsidio familiar por parte del ente tutelado.

Finalmente afirma el Juzgado Noveno del Circuito que el derecho a la vivienda digna no ha sido conculcado por la accionada, puesto que la vivienda fue materialmente entregada el 21 de diciembre de 2002, por lo que queda por definir es ante que autoridad se deben dirigir los demandantes para que se pueda establecer si efectivamente se tiene o no derecho a la concurrencia de ambos subsidios para una misma persona, o si uno y otro son incompatibles.

I. INSISTENCIA PRESENTADA POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

De acuerdo con las facultades conferidas en los artículos 86, 282, de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, el Defensor del Pueblo decidió insistir ante la Corte Constitucional para la revisión del presente proceso de tutela.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Competencia.

Planteamiento del problema jurídico.

Debe la Corte Constitucional establecer sí la negativa de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio de desembolsar, luego de otorgado, los dineros del subsidio familiar de

vivienda a los accionantes, vulnera sus derechos a la igualdad, vivienda digna y propiedad privada consagrados en el artículo 13, 51 y 58 de la Constitución Política.

Para desarrollar el planteamiento del anterior problema jurídico, esta Corporación analizará en una primera parte (1) la normatividad vigente para la época de la solicitud del subsidio por parte de los demandantes, para en una segunda parte (2) referirse a los derechos fundamentales supuestamente vulnerados por parte de Colsubsidio; y por último (3) analizar el caso concreto.

1. Normatividad vigente para la época de solicitud por parte de los demandantes del subsidio familiar de vivienda (SFV).

Con fecha 29 de agosto de 2002, los demandantes presentaron ante Colsubsidio postulación para acceder al subsidio familiar de vivienda. (folio 246).

Teniéndose en cuenta lo anterior, la normatividad vigente que regía el subsidio familiar de vivienda se encontraba contenida en la Ley 3 de 1991, Ley 49 de 1990, Ley 546 de 1999 y en el Decreto 2620 de 2000.

Por medio de la Ley 3 de 1990 se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social además de establecerse el subsidio familiar de vivienda. En lo que respecta al caso objeto de examen, se deben analizar los artículos 5, 6, 7, 8, 9 y 10 de la precitada Ley.

“ARTICULO 5o. Se entiende por solución de vivienda, el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro.

Son acciones conducentes a la obtención de soluciones de vivienda, entre otras, las siguientes:

- Construcción o adquisición de vivienda;
- Construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda para el desarrollo progresivo;
- Adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo;
- Adquisición de terrenos destinados a vivienda;

- Adquisición de materiales de construcción;
- Mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda;
- Habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda”. (Negrillas fuera de texto).

“ARTICULO 6o. Establécese el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley. La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios”. (Negrillas fuera de texto).

“ARTICULO 7o. Podrán ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares de quienes se postulen para recibir el Subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma; el reglamento establecerá las formas de comprobar tales circunstancias.

A las postulaciones aceptables se les definirá un orden secuencial para recibir la asignación del subsidio de acuerdo con la calificación de los aportes del beneficiario a la solución de vivienda, tales como ahorro previo, cuota inicial, materiales, trabajo o su vinculación a una organización popular de vivienda.

El acto de postularse implica la aceptación por parte del beneficiario de las condiciones bajo las cuales se otorga el Subsidio”. (Negrillas fuera de texto).

“ARTICULO 8o. El Subsidio Familiar de Vivienda será restituible al Estado cuando el beneficiario transfiera el dominio de la solución de vivienda o deje de residir en ella antes de haber transcurrido cinco años desde la fecha de su asignación, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento.

También será restituible el subsidio si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio”. (Negrillas fuera de texto).

“ARTICULO 9o. Los subsidios se otorgarán para facilitar las soluciones de vivienda propuesta por el beneficiario, pero si ella forma parte de un conjunto o de un plan de soluciones éstas deberán cumplir las condiciones y especificaciones que señale la autoridad competente, después de evaluar sus características sanitarias, técnicas y económicas”.

(...)

“ARTICULO 30. La persona que presente documento o información falsos con el objeto de que le sea adjudicado un Subsidio Familiar de vivienda, quedará inhabilitado por el término de diez (10) años para volver a solicitarlo”.

Posteriormente se expidió el 18 de diciembre de 2000 el Decreto 2620, por medio de cual se reglamentó parcialmente la Ley 3ª de 1991 en relación con el subsidio familiar de vivienda en dinero y en especie para áreas urbanas, la Ley 49 de 1990, en cuanto a su asignación por parte de las cajas de compensación familiar y la Ley 546 de 1999, en relación con la vivienda de interés social.

Es necesario para el caso objeto de análisis, acudir a los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 22, 33, 47, 50 y 68 del mencionado Decreto.

“ARTICULO. 1º- Objeto. El presente decreto reglamenta en forma parcial el subsidio familiar de vivienda de que tratan las leyes 49 de 1990, 3ª de 1991 y 546 de 1999.

PAR.- Las normas del presente decreto se aplicarán de igual manera a las demás entidades que administren recursos públicos o parafiscales con destino al subsidio familiar de vivienda para áreas urbanas”. (Negrillas fuera de texto).

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

PAR.- Los beneficiarios de dicho subsidio que hayan perdido su vivienda por imposibilidad de pago podrán obtener de nuevo el subsidio de vivienda, por una vez más, previa solicitud a las

instituciones encargadas de su asignación, de conformidad con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 546 de 1999”.

“ARTICULO. 3º- Fuentes de recursos. El subsidio familiar de vivienda de que trata este decreto se otorgará con cargo a los fondos del Gobierno Nacional apropiados en los presupuestos del Inurbe y con las contribuciones parafiscales administradas por las cajas de compensación familiar, de conformidad con lo establecido en las normas vigentes”.

“ARTICULO. 4º- Cobertura. El subsidio familiar de vivienda de interés social tiene cobertura nacional y se aplica en todas las zonas definidas como suelo urbano en los planes de ordenamiento territorial, de acuerdo con lo establecido en el capítulo IV de la Ley 388 de 1997. En tanto los municipios adopten el plan de ordenamiento territorial se entiende por zona urbana las cabeceras municipales y los centros poblados de los corregimientos que concentren una población igual o superior a los dos mil quinientos habitantes”. (Negritillas fuera de texto)

(...)

“ARTICULO. 6º- Postulantes. Podrán solicitar la asignación del subsidio familiar de vivienda, los hogares que carecen de recursos suficientes para obtener o mejorar una única solución de vivienda de interés social, cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales y cumplan con los requisitos que señalan la Ley 3ª de 1991 y el presente decreto”.

“ARTICULO. 7º- Imposibilidad para postular al subsidio. No podrán postular al subsidio familiar de vivienda de que trata este decreto los siguientes hogares:

a) Cuando alguno de los miembros del hogar hubiere adquirido una vivienda del Instituto de Crédito Territorial o construido una solución habitacional con aplicación de créditos de tal entidad, a través de cualquiera de los sistemas que hayan regulado dichos beneficios, sea directamente o a través de algún tipo de organización popular de vivienda. Lo anterior registrará aun cuando la vivienda haya sido transferida o hubiere sido uno de los cónyuges el titular de tales beneficios;

b) Quienes como beneficiarios hayan recibido subsidios familiares de vivienda otorgados por

el Inurbe, por la Caja Agraria, el Banco Agrario 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, 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 que el beneficiario hubiere restituido el subsidio a la respectiva entidad otorgante;

c) En el caso de adquisición o construcción de vivienda nueva, cuando alguno de los miembros del hogar sea propietario o poseedor de una solución de vivienda a la fecha de postular;

d) En el caso de programas de mejoramiento de vivienda cuando ningún miembro del hogar aparezca como propietario de la solución de vivienda que se pretende mejorar o alguno aparezca como propietario de otra vivienda, con excepción de lo establecido en el artículo 21 del presente decreto. Igualmente, cuando la vivienda se localice en zonas urbanas no legalizadas;

e) Quienes de acuerdo con las normas legales, tengan derecho a solicitar otros subsidios nacionales para vivienda, diferentes de los que trata este decreto, y

f) Quienes hubieren presentado información falsa o fraudulenta en cualquiera de los procesos de acceso al subsidio, restricción que estará vigente durante el término de diez (10) años conforme a lo dispuesto por la Ley 3ª de 1991. (Negrillas fuera de texto).

PAR.- No se aplicará lo aquí dispuesto en el evento de legalización de la propiedad de la vivienda o cuando haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable a consecuencia de sismos, incendios, inundaciones, fuerza mayor, caso fortuito u otras causas que no sean imputables al beneficiario, en cada caso debidamente certificadas por la autoridad competente”.

“ARTICULO. 8º- Entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda. Las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de que trata este decreto serán el Inurbe y las cajas de compensación familiar.

De conformidad con lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 91 de la Ley 388 de 1997, los recursos que destine el Gobierno Nacional para la asignación de subsidios de vivienda se

canalizarán por medio del Inurbe y se dirigirán prioritariamente a atender las postulaciones de la población más pobre, dentro de la cual se encuentran las personas no vinculadas al sistema formal de trabajo.

Las personas afiliadas al sistema formal de trabajo serán atendidas en forma prioritaria por las cajas de compensación familiar, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la Ley 49 de 1990.

En las ciudades en donde las cajas de compensación familiar no tengan la obligación de constituir fondos para vivienda de interés social, Fovis, o, en los casos en donde se hayan asignado la totalidad de los recursos presupuestados para la respectiva vigencia anual o cuando el cuociente de recaudo sea menor o igual al ochenta por ciento (80%), el Inurbe deberá aceptar y tramitar las solicitudes de subsidio familiar de vivienda, para los afiliados a tales cajas de compensación familiar con ingresos familiares hasta dos (2) salarios mínimos mensuales legales. Los solicitantes de subsidio familiar de vivienda en el Inurbe deberán acreditar en la respectiva postulación la condición anteriormente mencionada de la caja de compensación familiar, mediante certificación emitida por la misma. (Negrillas fuera de texto).

Las cajas de compensación familiar operarán de manera autónoma con respecto a sus beneficiarios y serán los responsables del montaje y operación del registro de ahorradores, de los postulantes y de adelantar los procesos de postulación, calificación, asignación y pago de los subsidios”.

(...)

“ARTICULO. 22.-Otras entidades participantes en la política de vivienda de interés social. Los municipios y distritos, en su carácter de instancias responsables a nivel local de la política en materia de vivienda y desarrollo urbano, participarán en el programa de subsidios a la demanda, de conformidad con las reglas y modalidades establecidas en el presente decreto.

Las organizaciones populares de vivienda, las organizaciones no gubernamentales, las cajas de compensación familiar, las unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas que cumplan con las funciones de implantar las políticas de vivienda de interés social

en el municipio o distrito, los fondos departamentales de vivienda, las entidades territoriales u otras entidades con personería jurídica vigente, que tengan incluido en su objeto social la promoción y el desarrollo de programas de vivienda, podrán participar en los diferentes programas de vivienda a los cuales los beneficiarios podrán aplicar sus subsidios, en los términos previstos en la Ley 3ª de 1991 y normas reglamentarias”. (Negrillas fuera de texto).

(...)

“ARTICULO. 33.- Duplicidad de postulaciones. Ningún hogar podrá acceder al sistema de información del subsidio con más de una solicitud de postulación, así sea a través de diferentes registros de las personas integrantes del hogar. Si se infringe esta prohibición, las solicitudes correspondientes serán eliminadas de inmediato mediante el mecanismo que se establezca al efecto. Si se detectare su infracción con posterioridad a la asignación del subsidio, éste no será pagado y si ya ha sido pagado en parte o totalmente, se ordenará su restitución indexado con el índice de precios al consumidor, IPC, desde la fecha en que se asignó. (Negrillas fuera de texto).

La infracción de esta norma implicará la pérdida del derecho a nuevas postulaciones durante un período de diez (10) años”. (Negrillas fuera de texto)

(...)

“ARTICULO. 47.- Destinación del subsidio. El subsidio familiar de vivienda se destinará al abono de la cuota inicial o al pago de la solución de vivienda adquirida por el beneficiario, al valor de su edificación para el caso de construcción en sitio propio, al mejoramiento de la vivienda del postulante o al abono del crédito en los casos establecidos en el parágrafo 2º del artículo 16 del presente decreto.

En las postulaciones individuales, el valor del subsidio será consignado directamente en la entidad captadora de recursos de ahorro previo para la vivienda elegida por el beneficiario, una vez se acredite la promesa de compraventa. El monto del subsidio quedará inmovilizado en dicha entidad, rentando los intereses del caso, hasta que se autorice por parte de la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda su giro al vendedor de la solución de vivienda. Los rendimientos financieros harán parte integral del subsidio.

En las postulaciones colectivas, el valor del subsidio se consignará, previa autorización del beneficiario, en una cuenta establecida para tal fin por parte de la organización promotora del proyecto, una vez ésta entregue a la entidad otorgante la garantía establecida para el giro anticipado del subsidio. Cuando no se entregue la garantía establecida de que trata el artículo 59 del presente decreto, el valor del subsidio se consignará en las mismas condiciones de las postulaciones individuales.

PAR. 1º-Para estos efectos, los recursos del subsidio quedarán inmovilizados hasta que puedan aplicarse para el pago de la cuota inicial de la solución de vivienda adquirida por el beneficiario o a su edificación, en los casos de construcción en sitio propio o de mejoramiento.

PAR. 2º-Quienes hubiesen resultado beneficiarios de la asignación del subsidio y no tuvieren ahorro previo para la vivienda, por no requerirse según lo previsto en este decreto, deberán proceder a la apertura de cuentas de ahorro para la vivienda, en las entidades autorizadas para la modalidad de ahorro programado.

PAR. 3º-En los casos de proyectos financiados con recursos de promoción de oferta de los Fovis de las cajas de compensación familiar, el giro del subsidio se podrá realizar directamente al constructor para abonar a su deuda con el Fovis respectivo, una vez se entregue la autorización del beneficiario del subsidio para su giro al constructor y éste último cumpla con las garantías establecidas por la entidad otorgante.

(...)

“ARTICULO. 50.- Criterios de calificación de las postulaciones. Una vez surtido el proceso de verificación de la información, cada entidad otorgante calificará en forma automática cada una de las postulaciones aceptables que conforman el registro de postulantes, esto es, aquellas que no se hubieren rechazado por inconsistencia o falsedad en la información.

Teniendo en cuenta que los aportes para la solución de vivienda que puede realizar un hogar se definen en función de su nivel de ingresos y del número de miembros del mismo, la calificación de las postulaciones se realizará de acuerdo con la ponderación de las variables de ahorro previo y condiciones socioeconómicas de los postulantes. Estas variables son:

1. Mayor número de miembros del hogar.
2. Condiciones socioeconómicas de acuerdo con los puntajes del Sisben, que evidencien mayor nivel de pobreza, en el caso de postulantes que presenten carné o certificación municipal del puntaje Sisben.
3. Menor valor de la vivienda a la cual el postulante aplicará el subsidio.
4. Condición de mujer cabeza de hogar.
5. Ahorro previo, con ponderación del mayor porcentaje de ahorro en relación con el valor de la vivienda a adquirir, el tiempo del ahorro y el cumplimiento del compromiso.
6. Cesantías comprometidas para la vivienda, con ponderación del mayor porcentaje de cesantía en relación con el valor de la vivienda a adquirir, el período de depósito de las cesantías y el cumplimiento del compromiso.
7. Número de veces que el postulante ha participado en el proceso de asignación de subsidios, sin haber resultado beneficiario, siempre y cuando haya mantenido la inmovilización del ahorro mínimo pactado para la postulación.

Los puntajes a aplicar a cada una de las variables son los establecidos en el Decreto 1396 de 1999 y demás normas que lo modifiquen o adicionen.

PAR.-La calificación de las postulaciones para mejoramiento se hará de manera independiente, aplicando la misma fórmula de calificación”.

(...)

“ARTICULO. 68.- Veracidad de información. Los datos que deberán proporcionar los postulantes al subsidio familiar de vivienda se contendrán en formularios en los que deberán dejar constancia, bajo juramento, de que son ciertos.

Las entidades otorgantes tendrán la facultad de revisar en cualquier momento la veracidad de la información suministrada por el postulante. Si antes de la asignación o de la entrega del subsidio se comprueba que existió falsedad en los datos suministrados en el formulario de postulación y/o en los documentos que lo acompañan y en los documentos de cobro del

subsidio, se resolverá de pleno derecho la asignación del subsidio.

Si después de entregado el subsidio familiar de vivienda, la entidad otorgante comprueba que existió falsedad en los datos suministrados en el formulario de postulación y/o en los documentos que lo acompañan y en los documentos de cobro del subsidio, el subsidio familiar de vivienda será restituido a la entidad otorgante. El valor a restituir será el monto del subsidio asignado, ajustado de acuerdo con el valor del salario mínimo legal mensual al momento de la restitución". (Negrillas fuera de texto).

De acuerdo con la normatividad precedente, se puede concluir que el subsidio familiar de vivienda (SFV) es un aporte estatal que se entrega por una sola vez al beneficiario, el cual puede estar representado en especie o en dinero, y está dirigido a que personas con escasos recursos económicos puedan acceder a una vivienda o a mejorar la que ya tiene.

No obstante lo anterior, para ser beneficiario del mencionado subsidio se requiere el cumplimiento de una serie de requisitos de índole administrativo, que buscan que todas las personas postulantes puedan acceder a él en las mismas condiciones de igualdad.

Dado que los recursos del mencionado subsidio son escasos, las disposiciones legales que lo regulan están encaminadas a que los beneficiarios lo reciban por una sola vez, ya sea en especie o en dinero, para lograr así que la mayor cantidad de personas que lo requieran puedan acceder al mismo.

Dada la escasez de recursos existentes para la cobertura total de las necesidades de vivienda, el postulante que omite información o incurra en falsedad, será sancionado privándosele de recibir el subsidio y prohibiéndosele postularse nuevamente por un lapso de tiempo.

2. Derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

Los demandantes manifiestan que la negativa por parte de Colsubsidio de no entregar los dineros correspondientes al subsidio familiar de vivienda (SFV), ha vulnerado sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la propiedad privada y a la igualdad.

El derecho a la vivienda digna, fundamental por conexidad.

El artículo 51 constitucional establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna.

Para llegar a establecer si el derecho a la vivienda digna puede llegar a ser considerado como derecho fundamental, se debe analizar cada caso en concreto. Acerca de este derecho esta corporación ha sostenido lo siguiente:

“[El] derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley.

Así entonces, este derecho de contenido social no le otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir en forma inmediata y directa del Estado su plena satisfacción, pues se requiere del cumplimiento de condiciones jurídico - materiales que lo hagan posible. De manera que una vez dadas dichas condiciones, el derecho toma fuerza vinculante y sobre el mismo se extenderá la protección constitucional, a través de las acciones establecidas para tal fin”¹.

Se concluye entonces, que el derecho a disfrutar de una vivienda digna en abstracto no puede ser considerado como fundamental, pero por conexidad puede llegar a serlo, generándose como consecuencia su protección a través de la acción de tutela.

Así mismo, se debe aclarar que el derecho a la vivienda digna no comprende únicamente el derecho a adquirir la propiedad o el dominio sobre un bien inmueble, dicho derecho implica también satisfacer la necesidad humana de tener un lugar, sea propio o ajeno, en donde en la mejor forma posible una persona pueda desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad que lo lleven a encontrar un medio adecuado que le garantice sus condiciones naturales de ser humano.

El derecho a la vivienda digna y el subsidio familiar de vivienda (SFV).

Dada la difícil situación económica por la que atraviesa el país, el acceso a la vivienda de gran parte de la población colombiana se ha convertido en un anhelo difícil de realizar, por lo que el Estado ha tenido que intervenir para suplir las carencias económicas existentes, es así como el subsidio familiar de vivienda se asigna con preeminencia a aquellos hogares que carecen de recursos para adquirir una vivienda o para mejorarla.

El Gobierno Nacional es el que otorga los subsidios, para esta tarea encargó a las cajas de compensación familiar de todo el país las cuales deben realizar todas las tareas de información y divulgación de los procedimientos necesarios para que la población pueda acceder al precitado subsidio. A su vez, son las cajas de compensación las que bajo su responsabilidad deben recibir las postulaciones de las familias que participen en el proceso de asignación.

La postulación que efectúe la familia que aspire a recibir el subsidio familiar de vivienda, deberá contener la documentación solicitada, y su vez, la caja de compensación respectiva ofrecerá toda la información acerca del mecanismo de asignación y el resultado del mismo.

El Gobierno Nacional para la distribución de los recursos que hacen parte del subsidio familiar de vivienda, anualmente abre dos procesos de postulación. El primero de ellos a través de la llamada Bolsa Ordinaria, en donde competirán para la obtención de los subsidios todos los hogares del país, que cumplan los requisitos exigidos, con esto se garantiza la igualdad de oportunidades para que todas las familias de un departamento puedan concursar por el subsidio familiar de vivienda. El segundo proceso de postulación es el denominado Bolsa de Esfuerzo Territorial, en donde participan las familias residentes de aquellos municipios pertenecientes a las categorías 3, 4, 5 y 6 de acuerdo la Ley 617 de 2000.

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

“Los subsidios directos a la demanda (como es el Subsidio Familiar de Vivienda) constituyen uno de los mecanismos más utilizados por los programas focalizados de asistencia social a los grupos más pobres de la población. A diferencia de los subsidios a la oferta, los subsidios

a la demanda permiten una mayor eficiencia en la gestión, en la medida en que el Estado entrega los recursos directamente a los beneficiarios, obviando los costos burocráticos que implica la provisión directa de los bienes a los cuales el subsidio permite acceder”².

En conclusión, el subsidio familiar de vivienda (SFV) puede ser considerado como aquella herramienta con que cuenta el Estado, para lograr que los ciudadanos, con escasos recursos económicos puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas, dando así aplicación al derecho consagrado constitucionalmente en el artículo 51.

El acceso a la propiedad privada.

El artículo 58 de la Constitución Política consagra el derecho a la propiedad privada, el cual no puede ser considerado como un derecho absoluto en cabeza de su titular por estar sometido a una serie de requisitos para su pleno ejercicio. Al respecto la Corte sostuvo:

“Atendiendo al sentido y alcance del artículo 58 de la Constitución, la adquisición y ejercicio de la propiedad privada puede ser susceptible de una serie de condicionamientos y cargos impuestos por el Estado, en razón de que la propiedad no se concibe como un derecho absoluto sino relativo, lo cual se deriva del principio constitucional solidarista de que la propiedad es una función social que implica obligaciones”³.

El derecho a la propiedad privada además de ser un derecho de naturaleza económica es un derecho social, por lo que buscar su protección constitucional a través de acción de tutela en principio no es viable, salvo que se presente una relación de conexidad entre este y un derecho fundamental, por lo que se deberá observar siempre el caso en concreto. En cuanto a la naturaleza del derecho de propiedad esta corporación argumentó:

La propiedad es un derecho económico y social a la vez. En consecuencia, la posibilidad de considerarlo como fundamental depende de las circunstancias específicas de su ejercicio. De aquí se concluye que tal carácter no puede ser definido en abstracto, sino en cada caso concreto. Sin embargo, esto no significa que tal definición pueda hacerse de manera arbitraria...

... A la hora de definir el carácter de derecho fundamental de la propiedad es un caso concreto, el juez de tutela debe tener como criterio de referencia a la Constitución misma y

no simplemente al conjunto de normas inferiores que definen sus condiciones de validez. Esto significa que, en su interpretación el juez de tutela debe mirar el caso concreto bajo la óptica de los principios, valores y derechos constitucionales, de tal manera que ellos sean respetados...

... Sólo en el evento en que ocurra una violación del derecho a la propiedad que conlleve para su titular un desconocimiento evidente de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida, a la dignidad y a la igualdad, la propiedad adquiere naturaleza de derecho fundamental y, en consecuencia, procede la acción de tutela. Dicho en otros términos, la propiedad debe ser considerada como un derecho fundamental, siempre que ella se encuentre vinculada de tal manera al mantenimiento de unas condiciones materiales de existencia, que su desconocimiento afecte el derecho a la igualdad y a llevar una vida digna..."4.

Se concluye, que los derechos fundamentales que son aplicables indirectamente son los económicos, sociales o culturales, que tienen un estrecho vínculo de conexidad con aquellos fundamentales. La propiedad es un derecho de naturaleza económico y social, por lo que considerarlo como fundamental dependerá del estudio que el juez constitucional realice en el caso concreto.

El derecho fundamental a la igualdad.

El derecho a la igualdad, ha sostenido esta corporación, se erige como uno de los pilares fundamentales de la estructura del estado social de derecho. Así, se ha buscado extender el derecho a la igualdad hasta lograr la superación plena de la igualdad meramente formal.

Frente al alcance del principio de igualdad, se ha sustentado que no es necesario que las situaciones o supuestos fácticos que se comparan tengan idénticos supuestos, en efecto, la igualdad ante la ley no significa coincidencia en la regulación de situaciones distintas, al contrario, se requiere de una comparación de los supuestos de hecho sobre los cuales recae la solución jurídica, para que pueda ser de manera justa, razonable y equitativa ajustada a derecho.

"... el derecho establecido por el Costituyente en el artículo 13 de la Carta implica un concepto relacional, es decir, que su aplicación supone la comparación de por lo menos dos

situaciones para determinar si, en un caso concreto, ambas se encuentran en un mismo plano y, por ende merecen el mismo tratamiento o si, por el contrario, al ser distintas un trato diferente ameritan.

La aplicación del principio de igualdad en los términos referidos, tiene como finalidad determinar, en cada caso concreto entendida la discriminación como el trato diferente a situaciones iguales o simplemente el trato diferente que no tiene justificación”.

La protección del derecho a la igualdad pretende quebrantar las barreras existentes a todo nivel, que impidan el disfrute pleno de los derechos fundamentales de las personas. Frente a este tema esta Corporación ha manifestado:

“La protección material del derecho a la igualdad alude al compromiso de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho, las cuales se oponen al disfrute efectivo del derecho, lo que hace necesaria la configuración de medidas que puedan compensar y sean defensivas, con respecto a personas y grupos ubicados en condiciones de inferioridad mediante el ejercicio de acciones positivas por parte de las autoridades públicas.

Cabe señalar que el artículo 13 Superior consagra el principio de no discriminación el cual tiene por finalidad que no se brinden tratos diferenciados injustificados por criterios raciales, familiares, sexuales etc.

En este orden de ideas, la discriminación se presenta, cuando la diferencia de trato se hace sin fundamento constitucional que tenga un carácter objetivo y razonable”⁶.

El subsidio familiar de vivienda y el principio de igualdad.

Como arriba se mencionó, el subsidio familiar de vivienda es asignado con prioridad a la población económicamente más vulnerable del país que se encuentra en imposibilidad de acceder a una vivienda o mejorar la que ya tiene.

El principio de igualdad en materia del subsidio familiar de vivienda se concreta en buscar establecer las mismas oportunidades en todos los postulantes para acceder a los recursos destinados. La Corte tuvo la oportunidad de referirse al tema de la siguiente manera:

“La realización del principio de igualdad en la asignación de recursos escasos consiste, en garantizar, a los posibles beneficiarios, el acceso, en condiciones de igualdad, a los procedimientos por medio de los cuales las instituciones distribuyen esos recursos.

(...)

Todos los posibles beneficiarios deben tener iguales oportunidades de acceso; el procedimiento no puede favorecer a ningún grupo de beneficiarios en particular: los mecanismos de selección no pueden conducir a establecer discriminaciones contrarias a la Carta”7.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, no es válido introducir distinciones frente a personas que manifiestan similitud de intereses. Por eso en materia de subsidio familiar de vivienda se vulneraría el principio a la igualdad, si por ejemplo el procedimiento para la asignación del subsidio quebranta normas de rango constitucional, o cuando a pesar que el procedimiento de selección de beneficiarios del subsidio se adecue a las normas de la Carta Suprema, sin justificación válida se excluya a un postulante.

Todas las personas merecen un mismo trato por parte de la ley y de las autoridades, la discriminación para que sea viable, debe tener un sustento objetivamente razonado que permita en últimas hacer prevalecer la igualdad real sobre la formal. Al respecto sostuvo la Corte:

“Por el contrario, si una o más personas se encuentran en condiciones materiales de desigualdad, que deben establecerse objetiva y razonadamente, las autoridades deben darles, por excepción un trato desigual, que permita lograr una igualdad real y efectiva y no solamente formal”8.

En conclusión, el subsidio familiar de vivienda (SFV) pretende que los colombianos más necesitados puedan adquirir una solución de vivienda, por lo cual se han creado los mecanismos administrativos necesarios para que las personas que lo soliciten, en condiciones estrictas de igualdad, tengan las mismas oportunidades para recibirlo.

3. El caso concreto.

Debe la Corte entrar a determinar ¿Sí la negativa por parte de la dirección administrativa de Colsubsidio de entregar a los demandantes los dineros del subsidio familiar de vivienda, el cual les fue asignado el día 1 de octubre de 2002 (folio 192), goza de respaldo constitucional?, o sí por el contrario, dicha conducta vulnera los derechos de los demandantes consagrados en los artículos 13, 51 y 58 de la Carta Fundamental.

De las pruebas que se encuentran dentro del expediente se puede afirmar que la Alcaldía del Municipio de Chía (Cundinamarca) elaboró el proyecto colectivo para la adquisición de vivienda llamado “Vivienda Digna”, el cual fue desarrollado en el inmueble ubicado en la Calle 29 N°. 04 -00.

El precitado proyecto se desarrolló en un inmueble de propiedad del Instituto de Vivienda de Interés Social del municipio de Chía, IVIS, adquirido mediante la Escritura Pública número 955 del 27 de septiembre de 2000 otorgada en la Notaría Primera del Círculo de Chía, con matrícula inmobiliaria número 50N - 20338649 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá. Así mismo, aparece probado dentro del expediente que el proyecto contó con la Licencia de Construcción 224 del 30 de septiembre de 1999 expedida por la Oficina de Planeación de Chía, con una vigencia de 24 meses y prorrogada mediante la Licencia número 30175 del 24 de agosto de 2001. (folio 149).

Igualmente se constató que el proyecto fue ejecutado en dos etapas, siendo la II etapa declarada elegible con la Resolución número 0705 del 24 de diciembre de 2001 expedida por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Inurbe. (folios 26 - 27).

Así mismo, mediante el Acuerdo número 003 del 15 de noviembre de 2000 proferido por el Concejo Municipal de Chía, se resolvió adjudicar definitivamente como subsidio familiar de vivienda, aporte en especie, un lote de terreno construido a ciertos beneficiarios dentro de los cuales se encuentran plenamente identificados los demandantes. (folios 205 - 209).

La I etapa de acuerdo con la Resolución 1667 de 2000 expedida por el Inurbe, (folio 215 - 216) contó con una financiación total garantizada. La II etapa con la misma cantidad de soluciones de vivienda de interés social se adelantó por el Instituto de Vivienda de Interés Social del municipio de Chía, IVIS, bajo la modalidad “con esfuerzo municipal”, la cual estaba amparada por la Resolución número 0705 expedida por el Inurbe.

Encuentra la Corte probado que los accionantes obtuvieron el subsidio familiar de vivienda en especie otorgado por la Junta Directiva del Instituto de Vivienda de Interés Social del municipio de Chía, IVIS, (folios 21 - 25) así como se beneficiaron del otorgamiento del subsidio por parte de Colsubsidio. (folio 192).

Por lo anterior, los demandantes adquirieron el derecho de propiedad del inmueble ubicado en la Manzana P - Lote N.º. 188 Casa N.º. 1, correspondiente al proyecto "Vivienda Digna" en su II etapa, según consta en la Escritura Pública número 671 del 27 de diciembre de 2002 otorgada por la Notaría Segunda del Circulo de Chía. (folios 5 - 10).

Así mismo, los accionantes de acuerdo a las pruebas obrantes dentro del expediente se encuentran ejerciendo el derecho real de dominio sobre el bien inmueble ubicado en la Manzana P - Lote N.º. 188 Casa N.º. 1 correspondiente al proyecto "Vivienda Digna" en su II etapa por haberlo recibido real y materialmente de acuerdo al acta de entrega de fecha 21 de diciembre de 2002. (folio 2).

De acuerdo con lo previsto en las consideraciones de la presente sentencia y teniendo en cuenta la normatividad vigente al momento de la solicitud del subsidio por parte de los demandantes, aquel solamente podía ser recibido por una vez, fuera en especie o en dinero.

Los demandantes al ser beneficiarios del subsidio en especie que les fue entregado por el Instituto de Vivienda de Interés Social del Municipio de Chía, IVIS, no podían al mismo tiempo recibir subsidio en dinero por parte de Colsubsidio. De haber recibido ambos subsidios, se hubiera vulnerado lo preceptuado por el artículo 2 del Decreto 2620 de 2000.

El subsidio de vivienda constituye una ayuda que otorga el gobierno a los más necesitados para que mediante el ahorro que realizan, puedan acceder a una solución de vivienda en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura (Artículo 5 de la Ley 3 de 1991).

Dicho subsidio familiar de vivienda tiene características que a su vez son excluyentes:

* Se trata de un aporte estatal. En efecto, se trata de una ayuda estatal que se entrega sea

en dinero o en especie por una sola vez al beneficiario para facilitarle adquirir una solución de vivienda, sin cargo de restitución siempre que se cumplan con las condiciones que establezca la Ley.

* Se entrega al beneficiario por una sola vez. De acuerdo con la definición de subsidio familiar de vivienda que traía el artículo 2 del Decreto 2620 de 2000, norma vigente al momento de la solicitud del aporte por parte de los demandantes, éste solo se entrega por una sola vez. Lo anterior responde a uno de los principales postulados del Estado Social de Derecho que pretende que todas las personas puedan gozar de los mismos beneficios en condiciones de igualdad.

Las normas del subsidio familiar de vivienda están orientadas a que la población más pobre del país pueda recibir una ayuda estatal por una sola vez, buscando con ello que la demanda total de viviendas pueda ser cubierta por el Estado. Beneficiar a una familia con más de un subsidio equivaldría a perjudicar a otro grupo familiar, que se vería en la imposibilidad de acceder a una vivienda.

* El subsidio familiar de vivienda puede ser entregado en especie o en dinero. Este postulado pretende, como arriba se mencionó, que el beneficiario solamente pueda recibir un aporte estatal. Por lo tanto, si una familia recibe un aporte en especie, que puede estar representado en un lote de terreno, no puede pretender igualmente recibir un subsidio en dinero, aceptarse lo anterior, equivaldría a convalidar la posibilidad de recibir dos subsidios, situación que contraría los principios del Estado Social de Derecho.

La norma es excluyente cuando utiliza “dinero” ó “especie”, es decir, un subsidio excluye al otro.

Teniendo en cuenta la fecha en que los demandantes presentaron a Colsubsidio la postulación para ser beneficiarios del Subsidio familiar de vivienda, 29 de agosto de 2002, la normatividad que regía en aquel momento se podía condensar en la Ley 49 de 1990, Ley 3 de 1991, Ley 546 de 1999 y en el Decreto 2620 de 2000.

De acuerdo con el párrafo 1 del artículo 1 del Decreto 2620 de 2000, las normas previstas en él se aplicaban a todas las entidades que administran recursos públicos y parafiscales.

Así las cosas, tanto al Instituto de Vivienda de Interés Social del municipio de Chía, IVIS, municipio de Chía, como a Colsubsidio le eran aplicables los parámetros previstos en el Decreto 2620 de 2000, siendo lo anterior reafirmado por el artículo 22 ibídem.

Aquellos parámetros previstos por el Decreto 2620 de 2002 se identificaban con lo previsto por la Ley 3 de 1991, es decir: el subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo en materia de subsidio familiar de vivienda no es dotar de vivienda de manera absoluta a cada uno de los ciudadanos necesitados; sino de colaborarles en la obtención de ésta. Teniendo nuestro país un alto grado de pobreza, no es lógico que se le colabore varias veces a una misma persona, es por eso que el artículo 33 del Decreto 2620 de 2002, establecía la prohibición de duplicidad en las postulaciones.

En el caso concreto, los demandantes fueron beneficiarios de un subsidio en especie por parte del Instituto de Vivienda de Interés Social del municipio de Chía, IVIS, (folios 205 - 209), al paso que presentaron postulación a Colsubsidio para acceder al subsidio familiar de vivienda en dinero, situación que a claras luces contraría el precitado artículo 33.

Así mismo, evidencia esta Corporación que los demandantes incurrieron en una omisión al no informar a Colsubsidio sobre el otorgamiento del subsidio en especie del cual fueron beneficiarios, por lo que Colsubsidio ajustado a la legislación vigente en ese entonces, negó el pago del subsidio en dinero.

En efecto, el artículo 33 del Decreto 2620 de 2000, estableció que en el evento de existir una duplicidad de postulaciones que se detectaren con posterioridad a la asignación del subsidio, éste no será pagado.

. Presunta vulneración por parte de Colsubsidio del derecho a la igualdad.

Los demandantes manifiestan que la negativa de Colsubsidio de desembolsar los dineros del subsidio familiar de vivienda, que previamente les había asignado, violó su derecho a la igualdad consagrado constitucionalmente en el artículo 13, debido a que dicha Caja de

Compensación sí canceló aquellos recursos a los beneficiarios del proyecto de la I etapa.

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación⁹, para efectuar un juicio de igualdad se requieren al menos dos fuentes de comparación, en el presente caso son bien diferentes los parámetros a comparar.

Colsubsidio al momento de asignar el subsidio a los demandantes desconocía que ellos ya habían recibido el lote de terreno urbanizado (esfuerzo municipal), por lo que una vez enterado de tal omisión procedió a revocar dicha asignación, actuando tal y como lo consagraba el artículo 33 y 68 del Decreto 2620 de 2000.

Finalmente, y una vez comparadas las Resoluciones de elegibilidad proferidas por el Inurbe de las etapas I y II del proyecto “Vivienda Digna”, encuentra esta Corporación que existen otro tipo de diferencias que no permiten efectuar un juicio de igualdad. Estas diferencias radican en:

a). De acuerdo con la Resolución 155 del 6 de septiembre de 2002 expedida por el Inurbe (folios 147 - 148), el oferente del proyecto en la I etapa es la Alcaldía Municipal de Chía, mientras que en la Resolución 0705 del 24 de diciembre de 2001 expedida igualmente por el Inurbe (folios 26 - 27), el oferente en la II etapa es el Instituto de Vivienda de Interés Social del Municipio de Chía, IVIS.

b). El nombre del proyecto en la I etapa fue “Vivienda Digna de la Alcaldía de Chía III” y el lugar de construcción fue en Mercedes de Calahorra del municipio de Chía ubicado en la manzana C de los lotes 12 al 14 y manzana E lotes 1 al 8, mientras que la II etapa se llamó “Vivienda Digna” y se desarrolló en la calle 29 No. 4 - 00 del municipio de Chía.

c). De acuerdo con la Resolución 155 de 2000, los subsidios de vivienda de interés social en la I etapa fueron entregados para los postulantes afiliados a Colsubsidio, al paso que con la Resolución 0705 se declaró elegible un proyecto colectivo para la adquisición de vivienda nueva para postulantes al subsidio familiar de vivienda (esfuerzo municipal).

En conclusión, la Corte encuentra que no existió vulneración al derecho a la igualdad, ya que los parámetros de comparación son diversos y elementos para el precitado juicio resultan insuficientes.

Presunta vulneración del derecho a la vivienda digna y a la propiedad privada.

Esta Corporación constata que los demandantes fueron beneficiarios de un subsidio en especie, razón por la cual adquirieron la propiedad del inmueble ubicado en la Manzana P - Lote N^o. 188 Casa N^o. 1, correspondiente al proyecto "Vivienda Digna" en su II etapa Folios (5 - 10).

De las pruebas que obran dentro del expediente se constata que no existe vulneración alguna del derecho a la vivienda digna y a la propiedad. No existe resquicio de duda que los accionantes al detentar el uso y goce del precitado inmueble, están ejerciendo plenamente su derecho a gozar de una vivienda en donde puedan desarrollarse como seres humanos en óptimas condiciones de dignidad.

El derecho a la vivienda digna no puede ser entendido únicamente como aquella facultad de ejercer actos de señor y dueño sobre un inmueble, el objetivo de dicho derecho va mucho más allá, puesto que implica satisfacer aquella necesidad humana de tener un espacio, sea propio o no, en donde la persona garantice sus condiciones mínimas de ser humano.

El hecho de que los demandantes adeuden a la sociedad constructora los dineros que supuestamente debería girar Colsubsidio, a título de subsidio familiar de vivienda, no trae como consecuencia que se pierda el derecho del uso y disfrute del citado inmueble. Los accionantes de acuerdo con la Escritura Pública número 671 del 27 de diciembre de 2002, (folios 5 - 10) son los propietarios del inmueble ubicado en la Manzana P - Lote No. 188 Casa No. 1, correspondiente al proyecto llamado "Vivienda Digna" en su segunda etapa, por lo que el derecho a la vivienda digna y a la propiedad privada no ha sido vulnerado.

Por las anteriores consideraciones, esta Corporación encuentra que no existió vulneración de los derechos alegados por demandantes por lo que confirmará las decisiones de instancia.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la sentencia de tutela del dieciocho (18) de febrero de 2004, proferida por el Juzgado Noveno (9) Civil del Circuito de Bogotá, en segunda instancia, dentro del proceso de tutela de Janeth Patiño Aponte y Julián Castro Reyes, contra la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio.

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

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Ver sentencia T - 495 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, citada en la sentencia T - 1027 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

2 Ver sentencia T - 499 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Ver sentencia C - 536 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

4 Ver sentencia T - 506 de 1992, citada por la sentencia T - 756 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

5 En igual sentido ver sentencia T- 133^a de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

6 Ver sentencia T - 1122 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

7 Ver sentencia T - 499 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

8 Ver sentencia C - 038 de 2003. M.P. Jaime Araújo Rentería.

9 Respecto del tema se puede consultar la sentencia T - 056 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.