

## **Sentencia T-049/14**

Referencia: expediente T-4.076.204

Accionante: Fredy Aguilar Galvis

Accionados: la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander y el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga (INVISBU)

Magistrado Ponente:  
**GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO**

Bogotá D.C., tres (3) de febrero de dos mil catorce (2014)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

### **SENTENCIA**

En la revisión de los fallos proferidos por el Juzgado 6° Penal Municipal con Funciones de Conocimiento y por el Juzgado 5° Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga, en el trámite de la acción de tutela promovida por Fredy Aguilar Galvis, contra la Caja de Compensación Familiar Comfenalco, Santander, y el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga (INVISBU).

El presente expediente fue escogido para revisión por la Sala de Selección número Nueve, a través de auto del 26 de septiembre de 2013, y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Solicitud**

Fredy Aguilar Galvis presentó acción de tutela contra la Caja de Compensación Familiar Comfenalco, Santander (en adelante Comfenalco Santander) y el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga (en adelante INVISBU), por considerar que esas entidades vulneraron sus derechos fundamentales a la vivienda digna y a la

vida en condiciones dignas, al no mantener el subsidio familiar de vivienda que le fue adjudicado, hasta que se surta el proceso de legalización del inmueble destinado para su habitación y por incumplir en la entrega del Proyecto Conjunto Residencial Paseo de la Feria IV Etapa.

## **2. Hechos**

2.1. Luego de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 2190 de 2009, Comfenalco Santander, a través del Acta 51 del 23 de junio de 2010, otorgó subsidio familiar de vivienda a Fredy Aguilar Galvis y a su familia, conformada por su esposa y sus cuatro hijos menores de edad, por el valor de 11'072.500 pesos.

2.2. Con el propósito de aplicar el beneficio recibido, el accionante celebró contrato de promesa de compraventa para adquirir una vivienda de interés social, el 29 de noviembre de 2010, con el INVISBU, entidad que, a su vez, le adjudicó un subsidio complementario para la compra del inmueble por un valor de 8'500.000 pesos<sup>1</sup>.

2.3. Posteriormente, el 5 de octubre de 2012, el INVISBU acudió a la modalidad de giro anticipado para el cobro del subsidio familiar de vivienda, mediando autorización del hogar favorecido, conforme con los términos del artículo 59 del Decreto 2190 de 2009. Así las cosas, Comfenalco Santander procedió a pagar el 80% al oferente, y se comprometió a complementar el 20% restante una vez se cumplieran los requisitos exigidos por la normatividad vigente para la respectiva legalización.

2.4. En comunicación del 22 de mayo de 2013, Comfenalco Santander informó al accionante que el término de vigencia del subsidio vencería el 1° de julio de 2013. En atención a ello, se le invitó a legalizarlo o a renunciar a este con el propósito de evitar sanciones futuras, dado que extender el período de vigencia del beneficio no era posible, toda vez que ya había sido prorrogado hasta el límite permitido por la ley, de conformidad con el Decreto 2190 de 2009.

2.5. No obstante, en junio de 2013, el demandante firmó un nuevo contrato para el inicio de las obras de construcción de vivienda, con el contratista seleccionado por el INVISBU. A su vez, el 17 del mismo mes y año, funcionarios de Comfenalco Santander adelantaron una visita técnica al proyecto y concluyeron que la obra se encontraba en etapa inicial de localización, replanteo y movimiento de tierra, sin evidenciar avance en la construcción. Con base en ello, manifestaron que el inmueble no se podría legalizar antes de que expirara el término establecido para la ejecución del subsidio.

---

<sup>1</sup> Folio 42, cuaderno 2.

2.6. El actor, de 40 años de edad, manifiesta que es una persona de escasos recursos económicos, pues percibe un salario mínimo mensual como trabajador de oficios varios en el Colegio Coorpotec de Bucaramanga. Aunado a ello, expone que su esposa se encuentra desempleada al cuidado de su hija menor pues no tienen dinero suficiente para asumir el costo de una persona que se encargue de dicha labor.

Sostiene que no posee los medios económicos para asumir el precio total de la vivienda que desea conseguir. De igual manera, afirma que cumplió con los requisitos para acceder al subsidio, entre ellos, el ahorro programado por un valor de 3'984.855 pesos, hecho que le exigió un gran esfuerzo, razón por la cual perder el beneficio otorgado por Comfenalco Santander, pone en riesgo su derecho fundamental y el de su familia a una vivienda digna, lo que considera inadmisibles, máxime si ello es atribuible al accionar de entidades involucradas en el proceso de atender a la solución de necesidad social tan apremiante.

### **3. Pretensiones**

El accionante solicita le sean amparados sus derechos fundamentales y los de su familia a la vivienda digna y a la vida en condiciones dignas. Como consecuencia, pide que se ordene a Comfenalco Santander acceder a la prórroga del subsidio familiar de vivienda que le fue otorgado, hasta la fecha de entrega del inmueble y se haga el registro de la respectiva escritura pública.

De igual manera, pretende que se ordene al INVISBU cumplir con lo ya establecido en los contratos celebrados y proceder a la entrega del proyecto Conjunto Residencial Paseo de la Feria IV Etapa lo más pronto posible.

### **4. Pruebas**

En el expediente obran las siguientes pruebas:

- Copia de la cédula de ciudadanía de Fredy Aguilar Galvis (folio 5, cuaderno 2).
- Comunicación emitida por Comfenalco Santander, el 22 de mayo de 2013, en la que se le indica al accionante que el plazo de vigencia del subsidio otorgado se encuentra próximo a vencer (folio 6, cuaderno 2).
- Copia de la autorización para el giro de subsidio familiar de vivienda (folio 9, cuaderno 2).
- Copia del contrato de construcción de unidad de vivienda de interés prioritario proyecto Conjunto Residencial Paseo de la Feria IV Etapa (folio 10 a 12, cuaderno 2).

## 5. Respuesta de las entidades accionadas

5.1. Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, Comfenalco Santander, a través de representante legal, solicitó denegar el amparo pretendido, argumentando que:

En virtud del Decreto 2190 de 2009, la entidad se encuentra facultada para otorgar subsidios familiares de vivienda con los recursos parafiscales administrados por esa corporación, a hogares en que uno o más de sus miembros se encuentren afiliados a la misma.

Aunado a ello, señala que el accionante se postuló como candidato para acceder a este subsidio y luego de verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos para tal propósito, a través de Acta 51 de junio de 2010, se le otorgó subsidio familiar de vivienda por un valor de 11'072.500 pesos.

A su vez, indica que fue el actor quien escogió el constructor para la aplicación del subsidio y, de manera libre y consentida, decidió celebrar un contrato de promesa de compraventa de vivienda con el INVISBU en noviembre de 2010, dentro del proyecto Conjunto Residencial Paseo de la Feria IV Etapa.

La entidad sostiene que, de conformidad con los términos del contrato, la entrega del inmueble debía realizarse en un plazo de 5 meses contados a partir de la fecha de inicio de la obra. No obstante, expone que se presentó un incumplimiento por parte del oferente del proyecto al no iniciar la obra en un tiempo prudente, hecho que tuvo como consecuencia el vencimiento del término para ejecutar el subsidio.

Por otra parte, afirma que el 5 de octubre de 2012, la entidad encargada de la construcción del proyecto acudió a la modalidad de giro anticipado para el cobro del subsidio familiar de vivienda, mediando autorización del hogar favorecido, conforme con los términos del artículo 59 del Decreto 2190 de 2009.<sup>2</sup> Debido a ello, la entidad procedió a desembolsar el 80% del subsidio al

---

<sup>2</sup> **Artículo 59. Giro anticipado del subsidio.** El beneficiario del subsidio familiar de vivienda podrá autorizar el giro anticipado del mismo a favor del oferente. Para proceder a ello, el oferente debe presentar ante la entidad otorgante o su 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 o de una fiducia mercantil que administrará los recursos del subsidio a través de un patrimonio autónomo, el contrato que garantice la labor de interventoría, y una póliza que garantice a los beneficiarios del encargo fiduciario o del patrimonio autónomo la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos desembolsados por concepto del subsidio familiar de vivienda, que debe cubrir el ciento por ciento (100%) del valor de los subsidios desembolsados por la entidad otorgante.

El ciento por ciento (100%) del valor de los subsidios se desembolsará al encargo fiduciario o patrimonio autónomo que se constituya, y cuyos beneficiarios serán el hogar beneficiario de subsidio familiar de vivienda y la entidad otorgante del subsidio.

El 80% de esta suma se girará al oferente en los términos establecidos mediante resolución por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

oferente sin que este haya legalizado el subsidio de vivienda, lo cual genera un incumplimiento del contrato de promesa de compraventa, situación que, en su concepto, debe resolverse ante la jurisdicción ordinaria.

De otro lado, señala que el 17 de junio de 2013, se adelantó una visita técnica por parte de un funcionario de la entidad al proyecto en construcción y se corroboró que la obra se encuentra en etapa inicial de localización, replanteo y movimiento de tierra sin evidenciar avance en las obras.

---

En todos los casos, para el giro del veinte por ciento (20%) restante, la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda o el operador autorizado informará por escrito a la fiduciaria el 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, previa certificación del interventor avalada por la entidad supervisora. De este modo se entenderá legalizada la aplicación total del subsidio, conforme al procedimiento establecido mediante resolución por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

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

Las condiciones particulares que debe cumplir la póliza, el aval bancario, el encargo fiduciario y la fiducia mercantil, y las referentes a la interventoría y la supervisión, para efectos del presente artículo, serán las establecidas mediante resolución por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

**Parágrafo 1°.** Cuando se trate del giro anticipado de los recursos del subsidio familiar de vivienda en las modalidades de construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda, el oferente debe allegar el contrato de obra suscrito con el hogar beneficiario.

**Parágrafo 2°.** Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, podrá efectuarse el giro anticipado del ciento por ciento (100%) de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda al oferente, cuando la garantía que este constituya para el efecto corresponda a un aval bancario. Dicho aval debe presentar las condiciones mínimas que a continuación se indican, sin perjuicio de aquellas otras adicionales que las entidades otorgantes o el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definan para el desembolso anticipado de los subsidios familiares de vivienda que ellas asignen:

a) Que la garantía sea exigible si vencido el plazo de vigencia del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social o de sus prórrogas, el oferente no da cumplimiento a los requisitos y condiciones establecidas en el artículo 58 del presente decreto;

b) Que el valor garantizado cubra el ciento por ciento (100%) de las sumas desembolsadas anticipadamente por concepto del subsidio familiar de vivienda, corregidas monetariamente con fundamento en el Índice de Precios al Consumidor, IPC;

c) Que la vigencia del aval corresponda como mínimo a la del Subsidio Familiar de Vivienda y a la de sus prórrogas, si las hubiere conforme a lo dispuesto en el artículo 51 del presente decreto y tres (3) meses más.

**Parágrafo 3°.** 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 debe presentar ante la Caja de Compensación Familiar, los documentos señalados en el inciso 1° del presente artículo, con excepción del contrato que acredite la constitución del encargo fiduciario o fiducia mercantil, 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 58 del presente decreto.

En todo caso, las Cajas de Compensación Familiar deben 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.

**Parágrafo 4°.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá establecer aquella información que las entidades fiduciarias deben reportar a la entidad otorgante del subsidio en relación con los subsidios girados anticipadamente, la periodicidad con que ella deba suministrarse y las demás condiciones que estime conducentes a efectos de monitorear la efectiva y adecuada aplicación de los recursos.

**Parágrafo 5°.** En el acto de postulación a los subsidios familiares de vivienda, el hogar debe otorgar un mandato a la entidad otorgante para que represente sus intereses ante el eventual siniestro en la construcción de la solución de vivienda y correcta inversión de los recursos girados anticipadamente, y proceda a reclamar la indemnización ante la aseguradora, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. .

En consecuencia, sostiene que las unidades de vivienda objeto de proyecto del INVISBU no podrán legalizarse antes de que expire la vigencia de los subsidios, incluyendo sus prórrogas, ya que esta vence el 29 de junio de 2013, tal y como se le anunció al demandante.

De igual manera, manifiesta que el subsidio es solo un medio para poder acceder a la vivienda, sin perjuicio de que el beneficiario pueda optar por otra alternativa para pagar el valor del inmueble. Indica a su vez, que la vigencia de los subsidios, al estar consagrada en la ley, es de obligatoria observancia por ser recursos parafiscales, los cuales se encuentran bajo el control y vigilancia de los entes de control, razón por la cual, desconocer dicho mandato acarrearía sanciones para la entidad.

Considera pertinente resaltar que la entidad no tiene relación alguna con el constructor y tampoco es responsable de la construcción de las obras ni de su entrega, pues su competencia se limita al tema de los subsidios de vivienda que se otorgan. No obstante, manifiesta que solicitaron concepto a la Superintendencia de Subsidio Familiar sobre la viabilidad de extender el plazo de vigencia de los subsidios, obteniendo respuesta negativa.<sup>3</sup>

5.2. Por su parte, el INVISBU, a través de representante legal, solicitó denegar el amparo pretendido, atendiendo a los siguientes argumentos:

Sostiene que no se ha presentado vulneración alguna de los derechos fundamentales alegados por parte de la entidad y, por otra parte, indica que ya se encuentra ejecutando el Proyecto Conjunto Residencial Paseo de la Feria Etapa IV, cuya fecha máxima de entrega y suscripción de la Escritura Pública es el 28 de febrero de 2014.

Finalmente, expone que, al igual que el accionante, requieren la prórroga del subsidio familiar de vivienda para la ejecución del mismo. Aunado a ello, afirma que si eventualmente el accionante pierde el derecho al subsidio, la entidad hará lo propio con el que ésta también adjudicó, toda vez que este último es de carácter complementario.

## **II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REVISAS**

### **1. Primera instancia**

El Juzgado 6° Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga, en providencia del 10 de julio de 2013, resolvió conceder el amparo solicitado, al considerar que las pretensiones del actor se ubican en la fase prestacional del derecho fundamental a la vivienda digna, toda vez que la orden de prórroga y legalización del subsidio otorgado, hacen parte de las políticas del Estado para garantizar el acceso a la vivienda de las personas de

---

<sup>3</sup> Folios 80, Cuaderno 2.

escasos recursos, derecho que, en su sentir, está viéndose seriamente afectado en este caso.

Señaló que si bien Comfenalco Santander ha mantenido el subsidio vigente y ha procedido a las prórrogas legales, el INVISBU inició la construcción del proyecto solo hasta el mes de junio de 2013, a pesar de contar con los dineros del subsidio, hecho que tuvo como consecuencia que el actor no lograra materializar su derecho fundamental a la vivienda digna.

De igual manera, sostuvo que las entidades demandadas generaron una expectativa legítima en el actor y que las consecuencias derivadas del incumplimiento de la entidad municipal no son atribuibles al accionante, máxime si la actuación de este se enmarcó en el principio de la buena fe. Por ende, consideró que el INVISBU debía resolver las controversias contractuales con Comfenalco Santander, sin afectar los derechos fundamentales del demandante.

En esa medida, ordenó a Comfenalco Santander extender el plazo para la ejecución del subsidio, hasta que se efectúe el proceso de legalización del inmueble que el INVISBU se obligó a entregar, teniendo en cuenta la fecha de inicio de las obras.

También, ordenó al INVISBU realizar todas las gestiones necesarias para agilizar la entrega de la obra lo más pronto posible y, finalmente, reconoció que Comfenalco Santander tenía la posibilidad de repetir contra el INVISBU en caso de generarse algún perjuicio patrimonial. Lo anterior, toda vez que a juicio del juez, la negligencia de una entidad municipal no puede convertirse en un obstáculo para la materialización de los derechos fundamentales del demandante.

## **2. Impugnación**

Debido a su inconformidad con la decisión de primera instancia, Comfenalco Santander impugnó lo resuelto, alegando argumentos similares a los presentados en la contestación de la demanda de tutela, exponiendo que la Superintendencia del Subsidio Familiar<sup>4</sup> le informó que no era posible ampliar el plazo para la ejecución de los subsidios y que en el evento de exceder el tiempo determinado para tal propósito, debía proceder al traslado de los dineros al patrimonio autónomo de que trata el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012.

De igual manera, puso en consideración algunos casos de tutela con presupuestos fácticos y pretensiones similares que, en su oportunidad, el amparo fue negado.

---

<sup>4</sup> Folio 80, cuaderno 2.

### **3. Segunda Instancia**

El Juzgado 5° Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga, en fallo del 14 de agosto de 2013, revocó la decisión de primera instancia, al considerar que Comfenalco Santander actuó de conformidad con las normas jurídicas que regulan tales procedimientos, razón por la cual, ese despacho judicial sostuvo que no estaba en presencia de una actuación que vulnerara los derechos fundamentales del actor.

En ese sentido, señaló que el motivo de la presente acción de tutela, fue un presunto incumplimiento por parte del INVISBU, entidad con la cual el actor había celebrado el contrato de promesa de compraventa, por ende, es la justicia ordinaria la que debe resolver la controversia.

Así, consideró que ordenar a Comfenalco legalizar subsidios que han perdido su vigencia y que por ley deben ser destinados a patrimonios abiertos por el Gobierno Nacional, conllevaría contravenir disposiciones legales. Bajo ese entendido, al contar el actor con otros mecanismos judiciales para hacer efectivos sus derechos, la tutela no es el mecanismo adecuado para satisfacer tales pretensiones.

## **III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN**

### **1. Competencia**

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida por el Juzgado 5° Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga, que revocó la dictada por el Juzgado 6° Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de la misma ciudad, dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### **3. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala Cuarta de Revisión, determinar si las entidades demandadas vulneraron los derechos fundamentales a la vivienda digna y a la vida en condiciones dignas de Fredy Aguilar Galvis, al no prorrogar la vigencia del subsidio familiar de vivienda que le fue otorgado, hasta que se efectúe el proceso de legalización del inmueble destinado para su habitación y por incumplir con la entrega del Proyecto Paseo de la Feria IV Etapa.

Para dirimir este asunto, se abordarán los siguientes temas: (i) alcance del derecho fundamental a la vivienda digna y su protección a través del ejercicio de la acción de tutela, (ii) los subsidios de vivienda familiar, como mecanismo para el logro progresivo de la efectividad del derecho a contar con una vivienda digna para, finalmente, (iii) analizar y resolver el caso concreto.

### **3. Alcance del derecho fundamental a la vivienda digna y su protección a través del ejercicio de la acción de tutela. Reiteración de la jurisprudencia**

La Constitución, en su artículo 51, consagra que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. Así, es responsabilidad del Estado establecer las condiciones necesarias para la efectividad del derecho y en esa medida debe promover planes de vivienda de interés social, pero sobre todo, desarrollar una política pública encaminada a la creación de formas asociativas de ejecución de programas para el efecto y de sistemas de financiación a largo plazo adecuados para permitir la materialización de este derecho.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha definido este derecho como aquel por medio del cual, se satisface la necesidad humana de poder contar con un sitio, propio o ajeno, que disponga de las condiciones adecuadas y suficientes para que quien lo habite pueda desarrollar, con dignidad, su proyecto de vida.<sup>5</sup>

El derecho a la vivienda digna ha sido entendido como parte de los llamados derechos económicos, sociales y culturales. En ese sentido, en los primeros pronunciamientos de la corporación al respecto, se señalaba que estos derechos incorporan una naturaleza prestacional, por ende, no se predicaba su carácter fundamental y requerían para su efectivo cumplimiento un desarrollo legal amplio y la implementación de políticas públicas dirigidas a obtener los medios para su materialización. En consecuencia, no era procedente amparar el derecho a la vivienda digna por vía de tutela.<sup>6</sup>

Lo anterior, tenía fundamento en que, al tratarse de un derecho cuyo desarrollo debía ser progresivo, se tornaba indeterminado al no ser posible garantizar su protección inmediata, dada la ausencia de un derecho subjetivo del cual predicar su exigibilidad.

Posteriormente, la Corte decidió moderar esta tesis al sostener, luego de un análisis del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros instrumentos internacionales, en conjunto con el artículo 51 superior, que la relación entre una vida digna y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales era evidente. Es decir que, el desarrollo de una vida digna va ligado a la posibilidad de contar con un lugar de habitación adecuado.<sup>7</sup>

Así las cosas, se acogió la postura de la conexidad con la intención de proteger de manera efectiva aquellas garantías que pudieran resultar conculcadas por causa de la vulneración del derecho a la vivienda digna. En

---

<sup>5</sup> Ver Sentencias T-585 de 2008, T-675 de 2011, T-761 de 2011.

<sup>6</sup> Ver sentencia T-907 de 2010.

<sup>7</sup> Ver Sentencia T-675 de 2011.

virtud de esta tesis, aunque el derecho comporte una naturaleza prestacional, cuando su desconocimiento ponga en peligro los derechos reconocidos por la Carta como fundamentales, se torna procedente el amparo por medio de la acción constitucional.<sup>8</sup>

Sin embargo, de manera más reciente, la jurisprudencia ha abordado el tema desde otro punto de vista, señalando que la naturaleza de fundamental que adquiere un derecho no puede estar sujeta a la manera como este se hace efectivo en la práctica. Bajo ese orden de ideas, la Sentencia T-016 de 2007, expuso que *“Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. Una cosa es la fundamentalidad de los derechos y otra – muy distinta – la aptitud de hacerse efectivos tales derechos en la práctica o las vías que se utilicen para ese fin.”*<sup>9</sup>

En esa línea argumentativa, si se reconoce que todos los derechos son fundamentales, unos más que otros y que además cada uno cuenta con cierto contenido prestacional, incluso el derecho fundamental a la vida, resulta “artificial” señalar que el amparo de los derechos económicos sociales y culturales, como el derecho a la vivienda digna, a través de la acción de tutela, solo es posible bajo la tesis de la conexidad.

Al respecto el tribunal señaló que:

*“[L]a implementación práctica de los derechos constitucionales fundamentales siempre dependerá de una mayor o menor erogación presupuestaria, de forma tal, que despojar a los derechos prestacionales – como el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, al acceso al agua potable entre otros - de su carácter de derechos fundamentales resultaría no sólo confuso sino contradictorio. Al respecto, se dice, debe repararse en que todos los derechos constitucionales fundamentales – con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente - poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad. Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial que hoy resulta obsoleta así sea explicable desde una perspectiva histórica.”*<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Ver sentencias T-509 de 2010, T675 de 2011 y T-585 de 2008.

<sup>9</sup> Sentencia T-016 de 2007.

<sup>10</sup> Ver Sentencia T-016 de 2007.

Así las cosas, con la implementación de proyectos y programas dirigidos a la adquisición de vivienda propia, como por ejemplo los planes de subsidios de vivienda para personas de escasos recursos, se supera la indeterminación del derecho a la vivienda digna, que ponía en duda la procedencia del amparo a través de la tutela y se delimitan las prestaciones en cabeza de las entidades públicas encargadas de desarrollar este tipo de políticas, generado de esta manera un derecho subjetivo y como consecuencia, susceptible de protección por medio de esta acción constitucional.<sup>11</sup>

A la luz de lo anterior, el juez de tutela no puede argumentar la ausencia del carácter fundamental del derecho a la vivienda digna o acudir a la teoría de la conexidad para evaluar la procedibilidad del amparo. Por el contrario, debe analizar en el caso concreto si lo que se busca defender es el derecho subjetivo en cabeza del accionante como consecuencia de un determinado plan de adquisición de vivienda propia, pues, de ser así, la protección se torna procedente.

## **5. Los subsidios de vivienda familiar, como mecanismo para el logro progresivo de la efectividad del derecho a contar con una vivienda digna**

La Corte, al abordar el tema del régimen general de los subsidios de vivienda, ha manifestado que se trata de un medio que permite al Estado lograr que las personas de escasos recursos cuenten con la posibilidad de adquirir un lugar de habitación, en el cual puedan desarrollar su proyecto de vida en condiciones dignas. Esta política, consiste en un aporte, en especie o en dinero, entregado por una sola vez al beneficiario a cargo del Estado para, de esta manera, dar aplicación a lo establecido en el artículo 51 de la Constitución.<sup>12</sup>

En virtud de lo señalado en el ordenamiento jurídico al respecto, una de las maneras de llevar a cabo la implementación de proyectos de subsidios de vivienda es a través de las Cajas de Compensación familiar. Dichas entidades administran los recursos parafiscales, ejerciendo una función administrativa dirigida a la ejecución de políticas públicas con el fin de lograr el acceso de los ciudadanos de escasos recursos a una vivienda digna, lo que genera en los beneficiarios una expectativa legítima de poder materializar este derecho.<sup>13</sup>

En ese sentido, es pertinente mencionar que el actuar de las entidades que ejercen este tipo de funciones, debe sujetarse a los principios constitucionales entre ellos el de buena fe, el cual se concreta en la exigibilidad del principio de la confianza legítima y el principio del respeto por el acto propio que *“conjuntamente, previenen a los operadores jurídicos de contravenir sus actuaciones precedentes y de defraudar las expectativas que generan en los demás, a la vez que compelen a las autoridades y a los particulares a*

---

<sup>11</sup> Ver Sentencia T-907 de 2010.

<sup>12</sup> Ver Sentencia T-040 de 2007.

<sup>13</sup> Decreto 2190 de 2009.

*conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de las situaciones que objetivamente permitan esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”.*<sup>14</sup>

El respeto por el acto propio, implica básicamente que debe existir una coherencia en las actuaciones desarrolladas por los operadores jurídicos a lo largo del tiempo y que toda actuación que, a pesar de ser lícita, resulte contradictoria con la conducta originalmente delegada por el sujeto no puede ser aceptada.<sup>15</sup> Por su parte, la confianza legítima busca proteger aquellas razones objetivas con las que goza el interesado que le permiten inferir la consolidación de un derecho aún no adquirido. Así, no es de recibo que las autoridades desconozcan de manera intempestiva esta confianza que con su conducta habían producido en la persona, máxime, cuando puede conllevar la afectación de derechos fundamentales.<sup>16</sup>

No obstante, como se trata de derechos no adquiridos, las autoridades se encuentran facultadas para emplear conductas que puedan modificar las expectativas de los interesados. Sin embargo, dichas medidas no pueden presentarse de manera repentina o sorpresiva, pues en virtud de la buena fe, se debe permitir un periodo de transición para que el interesado se ajuste a esa nueva situación.

Ahora bien, retornando al tema referente a la administración de los recursos parafiscales a cargo de las Cajas de Compensación Familiar, destinados a otorgar subsidios de vivienda, se entiende que dicha labor implica también que, una vez expire la vigencia de los subsidios otorgados y estos no se hayan legalizado, la entidad tiene la obligación de trasladar los dineros a patrimonios autónomos constituidos por el Gobierno Nacional para tal fin.<sup>17</sup> Luego, lo que

---

<sup>14</sup> Sentencia T-248 de 2008.

<sup>15</sup> Ver sentencia T-1228 de 2001.

<sup>16</sup> Ver Sentencia T-053 de 2008 y T-722 de 2012.

<sup>17</sup> Artículo 185, parágrafo 4 de la Ley 1607 de 2012 “DESTINACIÓN DE RECURSOS PARAFISCALES DESTINADOS A SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA. Adiciónese un parágrafo al artículo 68 de la Ley 49 de 1990:

*PARÁGRAFO 4o. Los recursos administrados por las Cajas de Compensación Familiar en los fondos para el otorgamiento de subsidio familiar de vivienda, se regirán por las condiciones de focalización y distribución que establezca el Gobierno Nacional. Las Cajas de Compensación Familiar podrán transferir recursos del FOVIS a los patrimonios que constituya Fonvivienda junto con las Cajas de Compensación Familiar y otras entidades públicas o las entidades que determine el Gobierno Nacional, para que en forma conjunta con recursos del Gobierno Nacional se desarrollen programas de vivienda de interés prioritaria dirigidos a los hogares con ingresos familiares de hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes conforme a la normatividad vigente. Las condiciones para la asignación de los subsidios las reglamentará el Gobierno Nacional.*

*La vigencia de los subsidios familiares de vivienda que fueron otorgados por la caja de compensación familiar y que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no hubieren sido aplicados dentro del término de su vigencia, serán transferidos al Patrimonio Autónomo de que trata el presente artículo. Así mismo, para los próximos tres (3) años, los recursos de los Fondos de Vivienda de las Cajas de Compensación Familiar, serán destinados a dicho patrimonio autónomo en los porcentajes y en las condiciones que determine el Gobierno Nacional atendiendo la composición poblacional.”*

se persigue es la protección de los recursos dirigidos a la adquisición de vivienda digna por parte de personas de escasos medios económicos.

Sin embargo, esta no es la única finalidad para lo cual se establece tal garantía legal, pues, en efecto, también pretende salvaguardar el derecho que tiene todo colombiano de contar con un sitio de habitación que le permita desarrollar su proyecto de vida en condiciones dignas. Debido a ello, en ciertos casos, el hecho de aplicar lo establecido en el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012 y en los artículos 58 y 59 del Decreto 2190 de 2009, puede resultar desproporcionado y sus consecuencias contrarias a lo consagrado en la Constitución.

En ese sentido, la protección de dichos recursos se puede alcanzar a través de distintas medidas que no vulneren los derechos fundamentales de los beneficiarios, como por ejemplo, la constitución de pólizas de seguro que permitan cubrir las contingencias generadas por la falta de legalización de los subsidios por circunstancias ajenas a la voluntad de los beneficiarios.

Así las cosas, antes de aplicar la legislación al respecto, se debe analizar cada caso concreto para verificar que no se afecten derechos fundamentales de los beneficiarios, generando consecuencias desproporcionadas para ellos. Lo anterior, dado que es posible que no solo se esté vulnerando el derecho a la vivienda digna, sino también el derecho fundamental al mínimo vital, derechos fundamentales de los niños, así como el derecho a la vida en condiciones dignas. En ese sentido, lo principal en cada asunto es velar por el cumplimiento del objetivo fijado por los programas de subsidio de vivienda familiar, para así desarrollar los fines del Estado Social de Derecho a su cabalidad, específicamente lo establecido en el artículo 51 de la Constitución que interesa a la causa.

## **6. Caso Concreto**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, pasa la Sala a verificar si efectivamente se presentó la vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna de Fredy Aguilar Galvis, por parte de la Caja de Compensación Comfenalco Santander y el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga (INVISBU) al no prorrogar el subsidio de vivienda que le fue otorgado hasta que se presente su respectiva legalización y no haber entregado el Proyecto Conjunto Residencial Paseo de la Feria IV Etapa.

De lo acreditado en el expediente, se evidencia que Comfenalco, a través del Acta 51 del 23 de junio de 2010, le otorgó subsidio familiar de vivienda al accionante por el valor de 11'072.500 de pesos. En consecuencia, este último celebró contrato de promesa de compraventa con el Instituto de Vivienda de Interés Social y reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga, para adquirir

una vivienda de interés social en el cual se pactó que la obra sería entregada en 5 meses contados partir de la fecha del acta de inicio de la obra.

Posteriormente, el 22 de mayo de 2013, el actor recibió una comunicación por parte de Comfenalco Santander en la que se le informó que la vigencia del subsidio vencería el 1° de julio de 2013 y, por ende, se le invitaba a legalizarlo o a renunciar a este para evitar posibles sanciones en el futuro. Lo anterior, dado que extender el periodo de vigencia del beneficio no era posible, toda vez que ya había sido prorrogado hasta el límite permitido por la ley en virtud del Decreto 2190 de 2009.

No obstante haber firmado el actor nuevamente un contrato para el inicio de las obras de construcción de vivienda en junio de 2013, Comfenalco Santander concluyó, luego de realizar una visita técnica a la obra, que el inmueble no se podría legalizar antes de que expirara el término de vigencia del subsidio y, como consecuencia, de acuerdo con el concepto emitido por la Superintendencia de Subsidio Familiar, estos dineros debían ser trasladados a los patrimonios autónomos de que trata el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012.

En cuanto a su condición personal, el actor es una persona de 40 años de edad y de muy escasos recursos. Aunado a ello, esta Sala verificó, por vía telefónica, que ya no presta sus servicios en el Colegio Coorpotec de Bucaramanga y su esposa se encuentra desempleada. En consecuencia, no puede asumir el precio total de la vivienda a la que desea acceder.

Como se observó en la parte considerativa de esta providencia, las cajas de compensación familiar tienen la obligación de administrar los recursos parafiscales destinados a los planes de subsidio de vivienda para que las personas de escasos recursos puedan adquirir un lugar de habitación adecuado. Se evidenció, a su vez, que la labor de administración implica que de ocurrir el vencimiento del término de vigencia del subsidio, luego de las prórrogas permitidas por la ley, la entidad debe trasladarlas a los patrimonios autónomos implementados por el Estado para ello.

No obstante, en el presente caso, si bien la posición de Comfenalco Santander tiene soporte legal, resulta contraria a los principios constitucionales que irradian nuestro ordenamiento, pues la demora en la legalización del predio objeto del subsidio se debió a circunstancias ajenas a la voluntad del accionante, razón por la cual, la decisión adoptada por la accionada de revocar el subsidio de vivienda a Fredy Aguilar Galvis fue desproporcionada y lesiva de sus derechos fundamentales a la vivienda digna y de los principios de buena fe, específicamente la confianza legítima debido a las expectativas legítimas generadas en cabeza del actor.

Lo anterior, toda vez que el actor cumplió con todos los requisitos y exigencias que se necesitaban para poder adquirir su inmueble y actuó conforme con lo que las entidades y la ley le exigían, alcanzando incluso el correspondiente ahorro programado lo que demandó un gran esfuerzo de su parte, por ende, tenía la confianza de que su casa le iba a ser entregada. Así, no sería de recibo que por el actuar negligente del INVISBU, al actor sea privado de acceder a una vivienda digna.

De igual manera, no se estaría cumpliendo con el principal objetivo de la administración de los recursos parafiscales, cual es crear una herramienta que permita la implementación de proyectos dirigidos a promover el acceso de las personas de escasos recursos a un lugar de habitación digno. En efecto se está generando el efecto contrario al convertirse en un obstáculo para la materialización de este derecho.<sup>18</sup>

Por lo tanto, se reitera que, si bien trasladar los dineros correspondientes al subsidio de vivienda otorgado a los patrimonios autónomos de que trata el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012, es un fundamento válido para no prorrogar la vigencia del auxilio, la consecuencia de ello sería que el actor perdiera la posibilidad de acceder a una vivienda digna para él y su familia, por consecuencias ajenas a su actuar, conllevando a su vez, la vulneración de sus derechos fundamentales, de ahí la necesidad de dejar de aplicar lo establecido en la mencionada norma.

En efecto, precisamente para evitar la conculcación de los derechos fundamentales del actor, la entidad cuenta con otras alternativas como hacer efectivas las pólizas constituidas o la posibilidad de repetir contra el INVISBU entidad municipal encargada de la construcción del proyecto, pues, como lo ha reconocido esta corporación: *“en casos como estos, los beneficiarios del subsidio de vivienda no deben correr con las consecuencias de un incumplimiento que no les es imputable, porque la misma finalidad que se logra con una decisión como la cuestionada, puede alcanzarse al menos en un grado aceptable con otra medida, que no sacrifica el derecho a la vivienda como sí lo hace la decisión adoptada en este caso por Comfenalco.”*<sup>19</sup>

Aunado a lo anterior, evidencia la Sala que el actor merece una especial protección constitucional, toda vez que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, al ser padre cabeza de familia teniendo que velar por sus cuatro hijos menores de edad y su esposa, sin contar con los recursos económicos para ello.

---

<sup>18</sup> Sentencia T-617 de 2005 *“Es que esta Corte ha insistido en la necesidad de adecuar los trámites y requisitos para acceder a los planes de vivienda y a la vez ha rechazado las prácticas tendientes a obstaculizar el ingreso de las personas de menores recursos a soluciones habitacionales y los procedimientos que discriminan a los más débiles, destacando la importancia que comporta la confianza de los asociados en los sistemas de ejecución y financiación de programas de vivienda.”*

<sup>19</sup> Sentencia T-675 de 2011.

Por tanto, con base en las circunstancias fácticas de este caso y el material probatorio que reposa en el expediente, la Sala advierte la vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna del afectado por parte de las entidades demandadas, al no prorrogar el término de vigencia del subsidio de vivienda otorgado y por no entregar el inmueble destinado para su habitación en el tiempo previsto para tal fin.

De conformidad con las consideraciones esbozadas, esta Sala restablecerá los derechos conculcados de Fredy Aguilar Galvis y ordenará a Comfenalco Santander prorrogar la vigencia del subsidio de vivienda familiar otorgado a Fredy Aguilar Galvis, hasta la fecha de legalización y de registro de la escritura pública del inmueble destinado para su habitación.

De igual manera, ordenar al Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga, que en el término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, entregue y legalice el inmueble del accionante, en caso de que ello no se hubiere realizado.

#### **IV. DECISIÓN**

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- REVOCAR** la sentencia proferida por el Juzgado 5° Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga, el 14 de agosto de 2013, dentro del proceso de tutela iniciado por Fredy Aguilar Galvis, contra la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander y el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga (INVISBU), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y en consecuencia, **TUTELAR** los derechos fundamentales a la vivienda digna y a la vida en condiciones dignas.

**SEGUNDO.- ORDENAR** a la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, inicie los trámites administrativos necesarios para prorrogar la vigencia del subsidio familiar de Fredy Aguilar Galvis. No obstante, de haber procedido a trasladar los dineros correspondientes al auxilio, al patrimonio autónomo de que trata el parágrafo 4° del artículo 185 de la Ley 1607 de 2012, Comfenalco Santander debe iniciar los trámites administrativos necesarios para retrotraer esta acción y mantener el subsidio de vivienda otorgado a Fredy Aguilar Galvis.

**TERCERO.-ORDENAR** al Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga, que en el término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, entregue y legalice el inmueble del accionante, en caso de que ello no se hubiere realizado.

**CUARTO.- ORDENAR** que por conducto de la Secretaría General de esta corporación, se compulsen copias a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo, para que, a través de sus delegadas competentes, se haga auditoría y seguimiento sobre los recursos que se han invertido en la construcción del proyecto Paseo de la Feria IV Etapa y se efectúe el acompañamiento necesario a las personas que han resultado afectadas por el incumplimiento del INVISBU respecto de la entrega de los correspondientes inmuebles.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General