**DERECHO A LA VIVIENDA / CARÁCTER FUNDAMENTAL**

El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. Si bien inicialmente fue protegido atendiendo el criterio de conexidad, hoy por hoy se tiene como un derecho fundamental autónomo. En ese sentido, se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia T-547 de 2019…

**DERECHO A LA VIVIENDA / DEBIDO PROCESO.**

El artículo 29 superior, señala que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, lo cual indica que tanto las autoridades judiciales como las administrativas, deben actuar respetando y garantizando el ejercicio del derecho de defensa, dentro de los procedimientos diseñados por el legislador. En cuanto se refiere al debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que es un derecho que tiene rango fundamental, ya que a través de él se busca que toda actuación administrativa se someta a las normas y a la jurisprudencia que regula la aplicación de los principios constitucionales.

**DERECHO A LA VIVIENDA / HECHO SUPERADO**

Reiteradamente la jurisprudencia constitucional ha señalado que el propósito del amparo contenido en el artículo 86 de la Carta Política, se limita a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales… Así mismo, ha considerado que si durante el trámite de una acción de tutela sobrevienen hechos que hagan cesar la vulneración de los derechos fundamentales, la acción de amparo deja de ser el mecanismo apropiado y las decisiones que el juez constitucional pueda adoptar, resultarían inocuas, configurándose un hecho superado.

Providencia: Sentencia de 28 de julio de 2023

Radicación Nro.:66001310500120231018901

Accionante: Erien Yirleza Palacios Valencia

Accionado: Ministerio de Vivienda, Banco Davivienda S.A. y Constructora la Galias S.A.S.

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de origen: Juzgado Primero Laboral del Circuito

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA LABORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, veintiocho de julio de dos mil veintitrés

Acta de Sala de Discusión No 081 de 28 de julio de 2023

Procede la Sala Laboral del Tribunal Superior de Pereira a resolver la impugnación presentada por **Erien Yirleza Palacios Valencia** contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira el día 9 de junio de 2023, dentro de la **acción de tutela** que le promueve al **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, al **Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA**, al **Departamento Nacional de Planeación**, al **Banco BBVA** y a la **Constructora CFC & Asociados**, vinculada de oficio a este trámite.

**ANTECEDENTES**

Cuenta la señora Erien Yirleza Palacios Valencia que en el mes de agosto de 2022, a través del Banco BBVA, realizó la postulación para acceder al subsidio de vivienda “Mi Casa ya” con el fin de cubrir la cuota inicial del apartamento que se encuentra pagando a la Constructora CFC desde el año 2020; que el valor del inmueble es de $130.000.000 y la cuota inicial del orden de $39.000.000, la cual pagaría en mensualidades, cesantías y el referido auxilio; refiere que su estado dentro del programa de auxilio de vivienda es “*HABILITADO*” quedando en la última fase del proceso, esto es la asignación del subsidio conforme se relaciona en la circular 006 de 2022; no obstante, cuando el Banco BBVA procedió a realizar el trámite de asignación del subsidio encontró que la página del Ministerio de Vivienda estaba bloqueada, por lo que no fue posible realizar el proceso en los meses de noviembre y diciembre de 2022. Ya, para el mes de febrero de este año, la Cartera llamada a juicio desconoció las expectativas generadas en la referida circular, cambió la plataforma, agregó requisitos que no fueron previstos para obtener el auxilio y guardó silencio frente a las peticiones elevadas en torno a estas irregularidades.

Indica que solicitó información relacionada con los hogares que quedaron pendientes de cupos extraordinarios para el subsidio, siéndole indicado que el Banco no radicó la solicitud, por lo que no acreditaba el total de los requisitos necesarios para acceder al auxilio y en ese orden de ideas, ahora debe cumplir con los nuevos presupuestos establecidos por la Ley.

Señala que, dada la nueva regulación para acceder al beneficio reclamado, se debió prever un mecanismo de transición para los hogares que venían en el proceso para así otorgar el auxilio de manera prioritaria, dado que la calificación del Sisbén no se obtiene de un día para otro, ya que la precede una encuesta que debe ser programada lo que retrasa el cumplimiento de pago con la constructora que le dio plazo hasta el 30 de mayo de 2023 para el cierre financiero, vencido el cual debe pagar penalidad.

Refiere que aplicó para una nueva encuesta que arrojó un puntaje de C10, pero que ello no se ve reflejado en la página del Ministerio de Vivienda, motivo por el cual radicó petición en ese sentido ante el Departamento de Planeación, misma que no ha sido resuelta.

Indica que el cambio de las condiciones inicialmente establecidas le ha generado perjuicios, pues sin el subsidio no le es posible acceder a la vivienda propia, ya que no cuenta con los recursos para suplir el valor que representa el auxilio ($20.000.000), lo que podría tener consecuencias como el aumento de la unidad de vivienda o tener que renunciar al proyecto.

Considera que la situación en la que se encuentra afecta el derecho a la vivienda digna y adecuada, el principio de progresividad en relación con el debido proceso en la asignación del subsidio de vivienda y el respeto por las expectativas legítimas y los derechos adquiridos, por lo que solicita su protección y como medidas de restablecimiento pide que se ordene al Departamento Nacional de Planeación “SISBEN NACIONAL”, realizar la actualización de la última calificación ante el Ministerio de Vivienda en el “Programa Mi Casa Ya” para que esta Cartera a su vez proceda a agilizar el proceso de asignación del subsidio y expida la Resolución que así lo determine.

Solicita también la accionante que, de ser necesario, se ordene al Banco BBVA realizar los trámites correspondientes con el fin de que no se retrase el proceso de asignación del auxilio.

**TRÁMITE IMPARTIDO**

La tutela correspondió al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira que, por auto de fecha de 31 de mayo de 2023, admitió la acción en contra de La Nación –Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco BBVA y la Constructora CFC & Asociados S.A.S, esta última vinculada de oficio por la juez.

Fonvivienda integró la litis haciendo una diferenciación entre esa entidad y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, precisando su naturaleza jurídica y las funciones asignadas, para luego indicar que el hogar de la accionante se encuentra en un proceso de verificación y que registra que cumple requisitos de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, normatividad que contiene la regulación del programa “Mi Casa Ya”.

Refiere que, según dicha normatividad, los hogares que reúnan ciertos requisitos podrán ser beneficiarios del programa y que el avance en el proceso de solicitud y asignación de subsidio se ve reflejado en los diferentes estados, siendo el de “HABILITADO/RECHAZADO” el hogar que cumple o no con los requisitos de acuerdo con el cruce de información que se realiza con otras entidades.

Indica que, una vez aprobado el crédito hipotecario o leasing habitacional, el establecimiento de Crédito realiza la segunda verificación antes del proceso de escrituración, realizando un segundo cruce de información, quedado el hogar en estado “POR ASIGNAR”, procediendo FONVIVIENDA a asignar el subsidio a los postulantes que se registran en dicho estado, lo cual se realiza mediante acto administrativo.

Que luego de esto, en caso de ser otorgado el subsidio, el estado que se registra es “ASIGNADO”; que cuando la entidad que otorga el crédito de vivienda realiza el desembolso al constructor se reporta el estado “APLICADO”; que “MARCADO PARA PAGO” se registra cuando el constructor solicita el pago del subsidio y, finamente el hogar queda como “REPORTADO PARA PAGO” en el momento en que FONVIVIENDA valida la información para ordenar el pago del subsidio.

Frente a la solicitud de la actora señala que esta se encuentra en estado “habilitado” lo cual no le da la calidad de beneficiaria del subsidio ni genera para ella una expectativa legitima sobre el beneficio, ni obliga a Fonvivienda a su asignación, toda vez que dicho estado hace referencia solamente a una verificación inicial.

Cuenta que el Decreto 490 de 2023 modificó parcialmente la norma previamente citada, para facilitar el acceso prioritario a hogares que se encuentren en mayor estado de vulnerabilidad e incorporar el SISBEN IV como instrumento de focalización.

Es así entonces que la postulación de la actora varió de “*Habilitado*” a “*Interesado cumple*”, de acuerdo con la nueva parametrización que realiza al programa, quedando entonces pendiente que la accionante pida al Banco BBVA Colombia que continúe con el procedimiento establecido en el numeral 2° de la Sección 2 de la Circular 001 de 2023, para verificar que: *a)* cuenta con la aprobación de un crédito hipotecario o leasing habitacional, para lo cual Davivienda S.A. tendrá que cargar, en la plataforma que dispuso la entidad, la carta vigente de aprobación del crédito y *b)* Seleccionó el proyecto donde va adquirir la vivienda y tiene prevista la firma de escrituras dentro de los 6 meses siguientes a la expedición del Decreto 490 del 4 de abril de 2023, debiendo el Banco BBVA cargar, en los mismos aplicativos, el avalúo individual del inmueble.

Refiere que surtido ello, el estado del hogar pasará a “SOLICITANTE”, procediendo entonces el Ministerio a aplicar los criterios de priorización, de tal modo que, si el hogar queda priorizado y cumple con los requisitos del programa, se procederá con la asignación del subsidio.

Sostiene que la priorización se basa en un sistema de puntajes que se otorga de acuerdo con el grupo de Sisbén, el tipo de vivienda, el tipo de suelo, la categoría del municipio en el que se desea adquirir, la condición de víctima y condiciones diferenciales del hogar, siendo otorgado el auxilio a quienes acrediten los requisitos exigidos y obtengan mayores puntajes de priorización, siempre y cuando se cuente con la disponibilidad presupuestal del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda.

Conforme con lo expuesto, considera la entidad que no se han cambiado las condiciones de acceso al beneficio ni se ha impedido a la actora acceder o recibir el mismo.

Por lo demás, indica que debe declararse improcedente la solicitud de amparo, por falta de los requisitos de procedibilidad, en tanto se presenta una falta de legitimación en la causa por pasiva, pues no es la entidad llamada a resolver la situación planteada por la actora y, además, porque no se acredita la subsidiaridad, dado que la acción de tutela no fue concebida para cuestionar decisiones contenidas en un acto de carácter general, para lo cual fueron previstos mecanismos de defensa ordinaria; que no es dable solicitar priorización para la asignación de subsidios de vivienda por la vía constitucional, pues ello da lugar a que se vulneren las garantías fundamentales al debido proceso e igualdad de los demás interesados, señalando adicionalmente que el derecho a la vivienda no es susceptible de ser protegido por esta vía sino está conexo a un derecho fundamental o se identifique al reclamante como un sujeto de especial protección.

En similares términos planteados por Fonvivienda se pronunció el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, adicionando que esa Cartera ha dado respuesta oportuna y de fondo a las peticiones elevadas por la actora y que debe ser desvinculada del presente trámite, dado que es la entidad inicialmente mencionada la encargada de asignar el subsidio de vivienda familiar.

El Departamento Nacional de Planeación a su turno indicó que no es la responsable de la presunta afectación de los derechos fundamentales de titularidad de la actora, por lo que, frente a esa entidad, se presenta la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Por otro lado, procedió a definir el Sisbén, la metodología empleada para identificar la población que requiere ser beneficiaria de los subsidios ofrecidos por el Gobierno Nacional o local y la clasificación del programa, para luego precisar que dentro de sus competencias está impartir directrices para que las entidades territoriales procedan con la implementación, actualización, administración y operación del Sisbén.

Frente al caso concreto, advirtió que la actora se encuentre categorizada en el grupo de Sisbén IV -Grupo C10-Vulnerable, estado VALIDADO, por lo que ningún trámite se encuentra a su cargo, respecto los hechos narrados en tutela, y en tal virtud debe ser desvinculado del presente asunto.

Llegado el día del fallo, la juez de primer grado declaró la carencia actual de objeto por hecho superado al advertir que la actora sigue habilitada en el proceso de asignación de subsidio de vivienda o lo que es igual, en estado “interesado-cumple” y puede continuar con el trámite para beneficiarse del auxilio de vivienda, quedando a cargo de la entidad bancaria cargar en la plataforma del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio los documentos que den cuenta de la aprobación del crédito hipotecario o leasing habitacional, dado que ya se registra actualizado en el programa “Mi Casa Ya” la categorización correcta del Sisbén -C10-.

Inconforme con lo decidido, la accionante impugnó la decisión señalando que no se realizó un análisis de los hechos expuestos frente a las pretensiones presentadas.

**CONSIDERACIONES**

**PROBLEMA JURÍDICO**

***¿Se presentó el hecho superado en este asunto?***

Antes de entrar a resolver el interrogante formulado, es preciso anotar que el artículo 86 de la Constitución Nacional consagró la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en ciertos casos.

**1. DEL DERECHO A LA VIVIENDA**

El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho.

Si bien inicialmente fue protegido atendiendo el criterio de conexidad, hoy por hoy se tiene como un derecho fundamental autónomo. En ese sentido, se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia T-547 de 2019, cuando dijo:

“*En resumen, (i) en un principio el derecho a la vivienda digna no era considerado fundamental por su contenido principalmente prestacional, (ii) para adquirir el rango de fundamental, debía estar en conexidad con un derecho fundamental, como por ejemplo la vida o el mínimo vital y, (iii) en la actualidad, esta Corte ha afirmado que el derecho a la vivienda digna es un* ***derecho fundamental autónomo****, y lo determinante es su traducción en un derecho subjetivo y su relación directa con la dignidad humana*”(Negrilla para resaltar)

No obstante, tal derecho no es absoluto, pues su carácter fundamental se limita a sujetos de especial protección distinguidos como “población desplazada, ante los proyectos de reubicación de familias en sectores vulnerables o en casos de desalojo” (T-072-2023)

**2**. **DEBIDO PROCESO.**

El artículo 29 superior, señala que *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”,* lo cual indica que tanto las autoridades judiciales como las administrativas, deben actuar respetando y garantizando el ejercicio del derecho de defensa, dentro de los procedimientos diseñados por el legislador.

En cuanto se refiere al debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que es un derecho que tiene rango fundamental, ya que a través de él se busca que toda actuación administrativa se someta a las normas y a la jurisprudencia que regula la aplicación de los principios constitucionales*.*

**3. DEL HECHO SUPERADO**

Reiteradamente la jurisprudencia constitucional ha señalado que el propósito del amparo contenido en el artículo 86 de la Carta Política, se limita a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales en la medida que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos expresamente descritos en la ley.

Así mismo, ha considerado que si durante el trámite de una acción de tutela sobrevienen hechos que hagan cesar la vulneración de los derechos fundamentales, la acción de amparo deja de ser el mecanismo apropiado y las decisiones que el juez constitucional pueda adoptar, resultarían inocuas, configurándose un hecho superado.

En Sentencia T-022 de 2012 la Corte constitucional manifestó que, *“si la situación fáctica que motiva la presentación de una acción de tutela se modifica porque cesa la acción u omisión que generaba la vulneración de los derechos fundamentales, dado que la pretensión esbozada para procurar su defensa está siendo debidamente satisfecha, y consecuentemente, cualquier orden de protección proferida sería inocua, lo procedente es que el juez de tutela declare la configuración de un hecho superado por carencia actual de objeto”.*

**5. CASO CONCRETO**

Sea lo primero advertir que de acuerdo con las pretensiones de la acción, dentro de las que se incluye la protección del derecho fundamental al debido proceso, a la vivienda digna y al subsidio de vivienda por la confianza legítima, la actora pide, como medida de restablecimiento de dichas garantías, que se ordene al Departamento Nacional de Planeación que actualice la última calificación para que la misma se vea reflejada en el Programa “Mi Casa Ya”, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, lo cual ya fue superado, pues conforme se observa en la hoja 7 del numeral 7 del cuaderno digital de primera instancia, la postulación de la actora ya refleja la Clasificación de Sisbén IV C-10.

Ahora, también es un hecho cierto que, en ese mismo reporte el hogar de la actora aparece con estado de “INTERESADO CUMPLE”, lo que indica que continua activa en citado programa y que el pasó a seguir es dirigirse al establecimiento financiero donde presentó la solicitud del crédito y continuar con el trámite respectivo, etapa que también esta descrita en el pantallazo aportado por la Cartera accionada que indica *“INTERESADO CUMPLE: Diríjase a* ***BANCO BBVA COLOMBIA*** *para continuar su proceso*”.

Como puede observarse, el trámite para acceder al auxilio de vivienda se encuentra activo, sin que sea posible al juez de tutela disponer la agilización del mismo en aras a que sea expedida la resolución de asignación del subsidio, dado que ello depende de la disponibilidad presupuestal y la habilitación de los cupos que serían dispuestos de manera excepcional, tal como se indicó en la Circular 6 de 2002, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

También es claro que son más hogares los que se encuentran en las mismas condiciones que el de la demandante, de allí que no es dable disponer el beneficio a su favor, dado que se afectarían los garantías constituciones de los demás aspirantes y así lo ha considerado la Sala de Casación Laboral en providencias como la STL 57754 de 2015, cuando indicó “*“Las entidades gozan de autonomía administrativa para decidir quién es aceptable, y de acuerdo a los criterios legales de priorización, analizar si le asiste derecho a dichos beneficios asistenciales, pues se insiste, estos no pueden ser atribuidos arbitrariamente por esta jurisdicción, toda vez que se podría correr el riesgo de atentar contra derechos fundamentales de otras personas que también participan en dichos programas”.*

Frente a la orden que pretende se imparta al Banco BBVA, se tiene que de esa entidad bancaria no se reprocha vulneración alguna en todo este asunto, pues como viene de verse el obstáculo para continuar activa en el proceso era la actualización de la clasificación en el Sisbén, lo cual ya quedó superado, quedando a cargo de la accionante continuar con el trámite ante el referido Banco.

De acuerdo lo anterior es la claro que se configuró el hecho superado en relación únicamente con el Departamento Nacional de Planeación, pues respecto a las demás accionantes estatales la protección reclamada deviene improcedente, conforme las consideraciones antes vertidas y, frente a la entidad bancaria y la Constructora vinculada de oficio, ninguna vulneración se evidenció en el trámite.

En consideración con lo expuesto, encontrando que no existe mérito para acceder al amparo pretendido por la señora Palacios Valencia la decisión de primer grado solo será modificada en lo que toca al ordinal primero, pero solo para hacer las anteriores precisiones.

En virtud de lo anterior, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: MODIFICAR la** sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira el 9 de junio de 2023, el cual quedará así:

***“PRIMERO: DECLARAR*** *la* ***CARENCIA ACTUAL DE OBJETO*** *de la acción de tutela instaurada por la señora ERIEN YIRLEZA PALACIOS VALENCIA, identificada con cédula de ciudadanía No 35.897.083 respecto del Departamento Nacional de Planeación e* ***IMPROCEDENTE*** *frente al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-.*

***NEGAR*** *la protección reclamada en relación con el Banco BBVA y La Constructora CFC & Asociados S.A.S.”*

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en todo lo demás la providencia impugnada.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito.

**CUARTO: ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Notifíquese y Cúmplase.**

Quienes Integran la Sala,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado Ponente

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERON GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrada Magistrado