**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 / PROGRAMA “MI CASA YA” / IMPROCEDENCIA TUTELA**

Ahora, frente al subsidio de vivienda ofertado por el Estado como medio de adquirir una solución definitiva habitacional para quienes no tienen la capacidad de hacer efectivo el derecho a la vivienda la Sala de Casación Laboral ha considerado que la acción de tutela no es el medio por el cual se pueda solicitar tal beneficio, pues considera que ello escapa a la competencia del juez constitucional, quien no está facultado para suplantar a las entidades encargadas de asignar tal beneficio.

**DERECHO A LA VIVIENDA / IMPROCEDENCIA TUTELA / ANÁLISIS JUISPRUDENCIAL**

… en la Sentencia STL 57751 de 2015 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”

Providencia: Sentencia de 25 de julio de 2023

Radicación Nro.:66001310500420231018400

Accionante: Yuly Andrea Varón Gómez

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

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de origen: Juzgado Cuarto Laboral del Circuito

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA LABORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, veinticinco de julio de dos mil veintitrés

Acta de Sala de Discusión No 075 de 25 de julio de 2023

Procede la Sala Laboral del Tribunal Superior de Pereira a resolver la impugnación presentada por **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio** contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira el día 8 de junio de 2023, dentro de la **acción de tutela** que le promueve la señora **Yuly Andrea Varón Gómez**, donde fueron vinculadas **Davivienda S.A.** y la **Constructora Las Galias S.A.S.**

**ANTECEDENTES**

Cuenta la señora Yuly Andrea Varón Gómez que adelantó los trámites para acceder a los beneficios del Programa de Promoción y Acceso a la vivienda de Interés Social “Mi Casa Ya”; que dentro del mismo la Constructora las Galias S.A.S. ofertó el proyecto Conjunto Cerrado Bosques de Cuba 2 en esta ciudad, por valor de $115.289.000; que para cubrir el valor del proyecto el Banco Davivienda le otorgó y aprobó el crédito hipotecario, solicitando posteriormente a Fonvivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la asignación del subsidio familiar; que el estado de su solicitud es “HABILITADO” del programa del Subsidio de Cuota Inicial, siendo reseñada con un número de identificación del hogar.

Cuenta que al solicitar la asignación del subsidio mediante la plataforma web al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el estado de su hogar debía pasar de “Habilitado” a “Por Asignar”, pero tal cambio no se produjo ya que de manera arbitraria e intempestiva, violando sus derechos fundamentales, fueron modificados los requisitos de asignación de subsidios; que a la fecha la Cartera accionada no ha realizado ningún desembolso ni a ella ni a la entidad bancaria que le otorgó el crédito, a pesar de tener derecho, pues acredita los requisitos del programa de vivienda.

Refiere que Minivivienda emitió el Decreto 490 de 2023, a través del cual fueron modificadas las condiciones para acceder al programa “MI CASA YA”, implementando una encuesta en el Sisbén como presupuesto para validar el acceso al programa, cuando realmente ya estaba “Habilitado” dentro del mismo, aunque el estado que se genera al consultar su caso es “Interesado – Pendiente de Sisbén”.

Considera que la variación de las condiciones inicialmente establecidas para acceder a los beneficios del programa vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, vivienda digna y confianza legítima, por lo que solicita al juez constitucional que disponga su protección y en consecuencia se ordene al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda procedan a aplicarle el decreto 1077 de 2015 en orden a que le sea asignado y desembolsado (aplicado) el subsidio “MI CASA YA” de manera prioritaria, teniendo como fecha para ello la misma en que fue registrado su hogar como “Habilitado”, por lo tanto, el beneficio debe otorgarse con los recursos que están siendo entregados actualmente por el Gobierno Nacional.

**TRÁMITE IMPARTIDO**

La tutela correspondió al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira que, por auto de fecha de 29 de mayo de 2023, admitió la acción y concedió a la entidad accionada el término de dos (2) días para que ejerciera su legítimo derecho de defensa. Igual oportunidad le fue brindada al Banco Davivienda S.A. y la Constructora las Galias S.A.S., vinculadas al trámite de manera oficiosa.

La entidad Bancaria integró la litis pronunciándose en torno a los hechos de la demanda, más no así respecto a las pretensiones toda vez que advirtió que no estaban dirigidas en su contra. Al margen de ello refiere que su actuar se encuentra regulado por las disposiciones de la administración en el marco de su plan nacional.

Considera por tanto que, en este asunto, se configura una falta de legitimación en la causa por pasiva.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, luego de hacer un recuento normativo relacionado con la naturaleza jurídica de dicha Cartera y del Fondo Nacional de Vivienda, precisó, frente al caso concreto, que no es cierto que el estado “habilitado” implique un derecho adquirido, de acuerdo con el marco normativo que siempre ha previsto como una mera expectativa cumplir los requisitos para acceder al subsidio, sin que ello implique que Fonvivienda esté obligado a otorgarlo.

Refiere que revisados los aplicativos se puede percibir que el estado de la solicitud de la actora es “Interesado cumple”; que de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1077 de 2015 que contiene la regulación del programa “Mi Casa Ya”, los hogares que reúnan ciertos requisitos podrán ser beneficiarios del programa y que corresponde a la Caja de Compensación Familiar o la entidad de economía solidaria solicitar la asignación del subsidio una vez se acredite el cumplimiento de requisitos y se haya aprobado el crédito hipotecario o leasing habitacional.

Cuenta que el avance de un hogar en el proceso de solicitud y asignación de subsidio se ve reflejado en los diferentes estados, siendo el estado “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.

Indica que el recuento anterior resulta necesario para poner en evidencia que el estado Habilitado no representa la calidad de beneficiario del subsidio de vivienda dentro del programa “Mi Casa Hoy”.

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 a Davivienda 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 Davivienda 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.

Por lo demás, indica que al no ser la entidad encargada de otorgar el subsidio, función que le compete a Fonvivienda, debe ser desvinculada del presente trámite, y declararse improcedente la solicitud de amparo, por falta de los requisitos de procedibilidad, además porque tampoco 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.

Llegado el día del fallo, la juez de causa amparó los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, así como el principio de confianza legítima de los cuales es titular la señora Yuli Andrea Varón Gómez y, en consecuencia, ordenó al Ministerio de Vivienda continuar con el trámite de la solicitud para la obtención del subsidio dentro de programa “Mi Casa Ya”, siguiendo los parámetros dispuestos en el Decreto 1077 de 2015 y la circular 004 de 2022 expedida por esa Cartera.

Dispuso además que el paso a seguir dentro de dicho proceso era registrar a la actora en el programa en el estado “POR ASIGNAR” y en caso de no contar con esa denominación en la actualidad, deberá la Cartera negar la solicitud de crédito (sic) a través de un acto administrativo de carácter particular y concreto en el cual se expongan los motivos de su negativa.

A la anterior decisión arribó el juzgado al analizar las normas que regulan el subsidio de vivienda, esto es el Decreto 1077 de 2015 y el Decreto 490 del 2023, concluyendo que los requisitos para acceder al beneficio cambiaron, pues se pasó de que el aspirante debía acreditar ingresos de 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes a la clasificación SISBÉN IV entre A1 y D20, presupuesto con el que no cuenta la accionante, conforme los documentos que aportó Davivienda como prueba.

Refiere que el acceso al subsidio está ligado a la clasificación del Sisben pues prioriza las entregas a la clasificación obtenida y, de no ser inscrita en los rangos señalados no puede obtener el beneficio, cuando en realidad ya estaba bien adelantado el proceso de asignación, al punto que había firmado promesa de compraventa con la Constructora Las Galias S.A.S. y ya había obtenido el crédito hipotecario con Davivienda,

Consideró la *a quo* que la expedición del Decreto 490 de 2023 y la Circular 001 de 2023 modificaron una situación jurídica de carácter particular y concreto, dado que, a la entrada en vigencia de dichas disposiciones, ya había sido reconocida la actora en el programa como beneficiaria.

Inconforme con lo decidido, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio impugnó la decisión, trayendo a colación los mismos argumentos expuestos al momento de dar respuesta a la acción.

**CONSIDERACIONES**

**PROBLEMA JURÍDICO**

***¿Procede la acción de tutela para solicitar la continuidad del proceso de asignación de subsidio de vivienda, modificado por el cambio de legislación en la materia?***

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. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

Una de las características de este mecanismo de protección excepcional, es la de constituir un instrumento jurídico de naturaleza subsidiaria y residual, que sólo se abre paso cuando el afectado carece de otros medios de defensa judicial, o cuando, existiendo, se la utiliza como mecanismo transitorio de aplicación inmediata, para evitar un perjuicio irremediable.

**2. 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*”[[29]](https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/T-072-23.htm#_ftn29) (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)

Ahora, frente al subsidio de vivienda ofertado por el Estado como medio de adquirir una solución definitiva habitacional para quienes no tienen la capacidad de hacer efectivo el derecho a la vivienda la Sala de Casación Laboral ha considerado que la acción de tutela no es el medio por el cual se pueda solicitar tal beneficio, pues considera que ello escapa a la competencia del juez constitucional, quien no está facultado para suplantar a las entidades encargadas de asignar tal beneficio. Es así que sentencia de fecha 18 de diciembre de 2014, radicación STL17475, el Superior precisó:

“Frente a las aspiraciones del petente de obtener a través de este mecanismo la entrega material del subsidio, debe decirse que no es posible acceder a tal reclamación por cuanto impartir una orden de tal índole, desbordaría la órbita de acción del juez de tutela, a quien no le es dable declarar la titularidad de derechos de rango legal en cabeza de los administrados, además de afectar la legalidad del gasto público, cuya competencia está radicada en autoridades distintas de las judiciales.

En este punto importa mencionar que la asignación de beneficios, como los reclamados por la parte actora, se encuentran sometidos a unos requisitos y condiciones reglados que no pueden ser desconocidos por el juez constitucional y, por lo mismo, la petición de amparo resulta en este aspecto improcedente, pues no es dable en sede de tutela introducir u omitir condiciones diferentes para su entrega, so pena de invadir la competencia legal de las autoridades establecidas para tales efectos.

Y es que no resulta dable al juez de tutela, soslayar el cumplimiento de los requisitos establecidos legalmente para acceder a una vivienda, o a un subsidio para mitigar las condiciones que según el demandante atraviesa, para ordenar directamente y sin ninguna otra consideración, su entrega inmediata, como lo pretende el convocante.

Bajo este panorama, el recurso al amparo constitucional no puede tener vocación de prosperidad, ni siquiera como mecanismo transitorio, dado que no viene probado el padecimiento de perjuicio irremediable para el actor que permita la aplicación de la excepción a la aludida regla general de improcedencia de la tutela ante la existencia de otras vías defensivas, por ser lo cierto que no se acredita la ocurrencia de situaciones que en realidad tengan el carácter de excepcional, con respecto a la población desplazada que igualmente espera la asignación de ayudas y subsidios, para obtener la protección que reclama por esta vía preferente y sumaria”.

(…)

De acuerdo a lo anterior, y siendo que no se vislumbra, ni se acredita la efectiva vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del peticionario, presupuesto sine qua non para la viabilidad del amparo solicitado, al no compartir esta Sala la decisión adoptada por el a quo por las razones precedentes, se revocará íntegramente la decisión de primer grado.”

Así mismo, en la Sentencia STL 57751 de 2015 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”

**3. CASO CONCRETO**

Sea lo primero advertir que la actora busca que a través de la acción de tutela se ordene al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio continuar el proceso de asignación de subsidio que se modificó en virtud a la expedición del Decreto 490 de 2023 que modificó los requisitos para acceder a tal beneficio previstos en el Decreto 1077 de 2015.

Al respecto, cabe precisar que dicha disposición entró en vigencia el día 4 de abril de 2023 y el crédito de vivienda solicitado por la actora dentro del programa “Mi Casa Ya” le fue aprobado el día 11 de abril de 2023, conforme da cuenta el numeral 21 del expediente digital de primera instancia, por lo tanto, el estado que registraba el hogar postulado para el momento en que entró en vigor la norma en comento era “HABILITADO” que significa que cumplió con los requisitos para acceder al beneficio, pero el mismo no había sido asignado.

Pues bien, al expedirse la nueva regulación para la entrega del subsidio de vivienda, fueron conmutadas las diversas etapas establecidas en la normatividad anterior -Decreto 1077 de 2015-, quedando referida la solicitud de la actora en la plataforma como “INTERESADO CUMPLE”, lo cual, conforme lo informa el Ministerio accionado, le permite continuar con su postulación dentro del programa “Mi Vivienda Ya”, siendo el pasó a seguir dirigirse al establecimiento financiero donde presentó la solicitud del crédito y continuar con el trámite respectivo.

En este punto debe indicarse que la Cartera accionada, dentro del marco de sus competencias y buscando beneficiar a la población vulnerable del país, cuya capacidad para adquirir vivienda se encontrara comprometida, modificó los requisitos para acceder al beneficio económico que otorga el Estado con dicho fin, incluyendo el registro en el Sisbén como elemento de focalización y medio para priorizar el auxilio, requisito éste que en ningún momento afirmó la actora que no podía cumplir, pues el que no se encuentre registrada en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN-, no significa que no pueda hacerlo en orden a cumplir con el presupuesto requerido, siendo incierto el hecho de que al llevar a cabo dicho registro no se encuentre en el rango requerido para continuar en el programa, de allí que no pueda ser esta una de las razones para amparar los derechos fundamentales que se denuncian afectados.

De acuerdo con lo expuesto, no existiendo mérito para mantener la decisión de primer grado, la misma será revocada, para en su lugar negar la solicitud de protección elevada por la tutelante.

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: REVOCAR** la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira el 8 de junio de 2023, para en su lugar negar la protección pretendida por la señora YULI ANDREA VARÓN GÓMEZ.

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

**TERCERO: 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

En uso de permiso