



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., Catorce (14) de Junio de dos mil veintitrés (2023).

PROCESO No.:	11001-33-35-025-2023-0191-00
ACCIONANTE:	CARLOS JULIO ARANGO DÍAZ
ACCIONADO:	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO FONDO NACIONAL DE VIVIENDA- FONVIVIENDA
ACCIÓN:	TUTELA

Asunto:
Sentencia de Tutela

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia en la acción de tutela promovida por **Carlos Julio Arango Díaz**, quien actúa en causa propia, en contra del **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio** y el **Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda**, por la presunta violación a los derechos fundamentales al mínimo vital, trabajo, salud, seguridad social, petición, educación y vida digna.

I. ANTECEDENTES

1.1. Soporte Fático de la Solicitud de Amparo

Del escrito de tutela se extraen los siguientes hechos relevantes:

- 1. Inicie los trámites para acceder a los beneficios del Programa de Promoción y Acceso a la vivienda de Interés Social "Mi Casa Ya".*
- 2. Que a través de la Constructora las Galias S.A.S. se ofertó el proyecto de VIVIENDA DE INTERES SOCIAL CONJUNTO CERRADO PRIMAVERA 6- 39 I ubicado en el municipio y/o ciudad de BOGOTÁ D.C. por un valor de \$ 146, 900,598.*
- 3. Que, con la finalidad de cubrir el valor del proyecto seleccionado, DAVIVIENDA procedió a otorgarme y aprobó el crédito hipotecario respectivo.*
- 4. Una vez surtidos las revisiones por parte de la entidad que otorgó el crédito, ésta solicitó a FONVIVIENDA del MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO la asignación del subsidio familiar de vivienda de conformidad con lo establecido en el artículo 2.1.1.4.1.5.1 del Decreto No. 1077 de 2015 (antes de la modificación realizada por el decreto nacional 490 del 4 de abril del 2023)*

5. Una vez verificado por FONVIVIENDA del MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO la solicitud realizada por la entidad bancaria, procedió a realizar la primera marcación, arrojándome como HABILITADO del programa del Subsidio de Cuota Inicial por lo que ya estaba dentro del programa "MI CASA YA".

6. Una vez otorgado el estado de HABILITADO se me asignó un ID 1048100 el cual queda enlazado o vinculado tanto a la identificación del hogar como al establecimiento de crédito, que lo registró, tal y como se encuentra en las bases de datos y página del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA del MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO.

7. Posteriormente, la entidad financiera realizó un segundo cruce en el que cruza la información de mi hogar con las bases de datos utilizadas para el primer cruce en aras de verificar nuevamente el cumplimiento de los requisitos del programa y seguido estos esta misma entidad realiza el estudio de crédito del hogar con sustento en su autonomía de políticas internas para calificar y decidir si continua con el proceso de la aprobación de crédito inicial y su desembolso, crédito que se insiste, ya se encontraba aprobado por la respectiva entidad.

8. Le solicite verbalmente a la ENTIDAD CREDITICIA realizara el trámite del anterior hecho, y por ende, marcara el siguiente paso "POR ASIGNAR" ya que cumplía con todos los requisitos y así seguir con el trámite correspondiente.

9. Por lo anterior, la entidad crediticia en la que previamente había realizado mis tramites, SOLICITO mediante la plataforma web la asignación del subsidio a FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA del MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, por lo que el estado del hogar debía pasar de "HABILITADO" a "POR ASIGNAR", ya que cumplía los requisitos establecidos en el decreto No. 1077 de 2015 (antes de la modificación realizada por el decreto nacional 490 del 4 de abril del 2023) pero el banco no pudo solicitar dicho cambio ya que me habían cambiado los requisitos de manera arbitraria e intempestiva violando mis derechos fundamentales citados en la presenta acción de tutela.

10. Que a la fecha el mencionado FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA del MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO no ha realizado ningún desembolso a la entidad otorgante del crédito ni a mí.

11. Así mismo, es importante resaltar que el estado "HABILITADO" otorgado en su momento por el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA del MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, establece según la Circular 004 de 2022 que cumpla con los requisitos establecidos para ser beneficiario y puedo continuar en el proceso para ser

acreedor del subsidio, ya que nuevamente insisto, CUMPLO con los requisitos del programa por lo que ya hago parte de "MI CASA YA":

12. Ahora bien, la NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA, emitió el decreto 490 DE 2023 el día 4 de abril del año en curso el cual cambio las condiciones para acceder al programa "MI CASA YA", estableciendo que tenía que hacer una encuesta en el Sisbén para nuevamente validar si podía entrar al programa, cuando, como se ha explicado, yo ya tenía el derecho adquirido al estar "HABILITADO" yo ya estaba dentro del programa y estaba clasificado como sisben C1. Prueba adjunta.

13. En circular 001 del 10 de abril del 2023, el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA cambio los estados del hogar a no postulado, interesado, interesado cumple, interesado no cumple, interesado pendiente de SISBEN, rechazado.

14. Este cambio de estados de hogar, me afecto de manera arbitraria pese a que ya tenía un derecho adquirido, violando el debido proceso, la buena fe (confianza legítima), mi derecho a la igualdad y vivienda digna, ya que, pase de estar como HABILITADO (dentro del programa), a estar como interesado Cumple (nuevos requisitos y no hago parte del programa), que según la definición que da la circular, interesado significa:

15. Por lo anterior, como adquirí mi derecho como habilitado y, ahora con el cambio normativo soy Interesado-cumple, transgrediendo mis derechos adquiridos donde el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA han fallado en la confianza legítima que me otorgaron en el momento de la compra de la vivienda ya que al ser HABILITADO ya contaba con esos recursos.

16. Consecutivamente, al tener el estado de "HABILITADO" ya tenía derechos adquiridos que, en concordancia con el principio de la irretroactividad de las normas no me podían cambiar de manera arbitraria mis derechos adquiridos que me dieron la confianza legítima para seguir adelante con la compra de mi casa ya que yo ya estaba aceptado por el programa imponiéndome nuevas cargas para ahora acceder al programa "MI CASA YA" aplicándome una nueva normatividad que trae nuevos requisitos para acceder.

17. Así mismo, el CPACA establece en su artículo 97 que cuando un acto administrativo crea o modifica una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría no podrá ser revocado sin mi consentimiento previos, expreso y escrito, por lo que de entrada la normatividad jurídica establece que no me pueden desmejorar los derechos que ya tengo por la confianza legítima que me fue otorgada

por la administración, por lo que nuevamente me están violando mis derechos al debido proceso.1

18. Por último, a la fecha MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA me están imponiendo nuevas cargas para acceder a “MI CASA YA” pese a que ya estaba dentro del programa, así como que no han efectuado ningún desembolso.

19. El MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA, efectuaba el pago de los subsidios según el decreto No. 1077 de 2015 antes de la modificación por el decreto 490 del 4 de abril del 2023 según el momento de la aplicación, es decir, primero en el tiempo, primero en el derecho para la respectiva asignación del subsidio.

20. En sede de tutela, el Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Cali Sala Laboral, M.P Carlos Alberto Oliver Galé, radicado 015-2023-00123-01 en decisión del 8 de mayo de 2023 resolvió en segunda instancia impugnación interpuesta por la decisión de primera instancia con el fin que se ordene al Ministerio de vivienda, ciudad y territorio continúe con el trámite de “MI CASA YA” con el procedimiento que aplico, es decir, el decreto No. 1077 de 2015 (antes de la modificación realizada por el decreto nacional 490 del 4 de abril del 2023).

21. El tribunal emitió fallo, tutelando los derechos fundamentales del accionante al debido proceso, principio de buena fe y confianza legítima y ordenando: (...)

1.2. Pretensiones

La parte tutelante solicita del Despacho:

“PRIMERO: TUTELAR mis derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, vivienda digna, buena fe y confianza legítima consagrados en los artículos 13, 29, 51, 83 de la Constitución Política de Colombia y Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, que se ORDENE al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO y FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA aplicarme el decreto 1077 del 2015 antes de la modificación del decreto 490 del 4 de abril del 2023 y como consecuencia me sea asignado y desembolsado (aplicado) el subsidio de “MI CASA YA” para poder cumplir mi sueño de tener una vivienda digna.

TERCERO: Que se ORDENE al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO y FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA continuar con el proceso de manera expedita, y como consecuencia me

sea asignado el subsidio del programa “MI CASA YA” de manera prioritaria teniendo como fecha para ingreso a la fila para la respectiva asignación y desembolso la fecha en la que adquirí la calidad de “HABILITADO” y por ende, sea asignado y desembolsado con los recursos que se están sufragando actualmente por el Gobierno Nacional.

CUARTO: TUTELAR mis derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, vivienda digna, buena fe y confianza legítima consagrados en los artículos 13, 29, 51, 83 de la Constitución Política de Colombia y Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional.

QUINTO: Que se ORDENE al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO y FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA a respetarme el debido proceso y principios de buena fe y confianza legítima para el desembolso del subsidio “MI CASA YA” según los parámetros del decreto No. 1077 de 2015 antes de su modificación por el decreto 490 del 4 de abril del 2023 y como consecuencia se parta de mi actual calificación como HABILITADO y con ocasión a esto se siga el trámite correspondiente con la aplicación de los estados de dicha normatividad antes de modificarse, es decir, “Por asignar”, “Asignado”, “Aplicado”, “marcado para pago” y “reportado para pago” para mi caso en concreto, aplicando los parámetros, requisitos y condiciones vigentes al momento de mi aplicación emitidas en la normatividad 2 .

SEXTO: Que se ORDENE al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO y FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA continuar con el proceso de manera expedita, y como consecuencia me sea asignado el subsidio del programa “MI CASA YA” de manera prioritaria teniendo como fecha para ingreso a la fila para la respectiva asignación y desembolso la fecha en la que adquirí la calidad de “HABILITADO” y por ende, sea asignado y desembolsado con los recursos que se están desembolsando actualmente por el Gobierno Nacional.

1.3. Trámite procesal y contestación de la demanda de tutela

La demanda de tutela fue admitida por este Despacho mediante auto de **2 de junio de dos mil veintitrés (2023)**, en el que se ordenó notificar por el medio más expedito y eficaz, al representante legal de las entidades accionadas, a quienes se les concedió el término de dos (2) días para que rindieran informe sobre los hechos y fundamentos de la acción, ejerciendo su derecho de defensa.

Notificada en debida forma las entidades accionadas, y vencido el término concedido para su intervención, contestaron la presente acción de tutela en los siguientes términos:

1.3.1 Parte accionada. Ministerio de Vivienda.

Debidamente notificada la entidad accionada, se allega contestación a la acción de tutela, el **5 de junio de 2023**, vía correo electrónico, por medio de la cual solicitó del Despacho se negaran las pretensiones de la demanda por cuanto, argumentó que es imposible asignar un subsidio cualquiera que sea sin que se surtan las etapas pertinentes para el mismo.

Añadió que, con respecto a la situación del actor, siempre se respetaron las formas y parámetros preestablecidos para el procedimiento del subsidio mi “Casa Ya”.

Agregó que, el estado del accionante de **habilitado** no confiere obligación alguna de otorgar el beneficio por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Señaló que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el caso de los subsidios de vivienda, se encarga de formular política pública y prestar su apoyo al Fondo Nacional de Vivienda que es la entidad que administra los recursos en términos generales y tiene, entre otras, la función y competencia de asignar los subsidios de vivienda.

Finalmente, argumentó que el accionante no tenía la condición de beneficiario puesto que para ello tendría que haber pasado por el estado HABILITADO al estado POR ASIGNAR y posteriormente ASIGNADO.

1.3.2 Parte accionada. Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda.

Debidamente notificada la entidad accionada, se allega contestación a la acción de tutela, el **6 de junio de 2023**, vía correo electrónico, por medio de la cual solicitó del Despacho se negaran las pretensiones de la demanda por cuanto:

- Una vez consultada la cédula de ciudadanía No. 91449236 en el módulo de consulta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se evidencia como resultado que el hogar se encuentra en estado “INTERESADO - CUMPLE”.
- El estado “INTERESADO” corresponde a una simple manifestación de interés para acceder al subsidio familiar de vivienda, de manera que el hogar aún no es beneficiario del Programa.
- En particular, el estado “INTERESADO - CUMPLE” es el resultado de una primera verificación que hace el establecimiento de crédito, entidad de economía solidaria o Caja de Compensación Familiar de algunos de los requisitos del programa: contar con una clasificación de Sisbén IV

entre A1 y D20, no ser propietario de una vivienda en el territorio nacional y no haber sido beneficiario de un subsidio familiar de vivienda o una cobertura a la tasa de interés anteriormente. Este estado indica que el hogar puede continuar con su proceso para ser acreedor del subsidio, **pero aún no es beneficiario del mismo.**

- Ahora bien, dado que el hogar se encuentra en estado “INTERESADO - CUMPLE”, debe solicitar al establecimiento de crédito o entidad de economía solidaria donde se realizó la última postulación al programa, es decir, Banco Davivienda, que continúe con el procedimiento descrito en el numeral 2 de la Sección 2 de la Circular 0001 de 2023, con el fin de acreditar que el hogar cumple con las condiciones establecidas en la normatividad vigente para la solicitud de asignación del subsidio. Una vez realizado dicho procedimiento, el estado de su hogar cambiará a “SOLICITANTE”.
- Posteriormente, el Ministerio aplicará los criterios de priorización y verificará que la documentación cargada por el establecimiento de crédito o entidad de economía solidaria cumpla con lo dispuesto en la Circular 0001 de 2023. **Si el hogar queda priorizado y cumple con la totalidad de requisitos del programa, se procederá con la asignación del subsidio.**

1.4 Acervo Probatorio

Parte accionante. (Carpeta 002AnexosDemanda)

- Captura de pantalla donde aparece el estado del demandante, como “INTERESADO-CUMPLE”.
- Oficio de 13 de junio de 2022, respecto de un crédito hipotecario No. 05700407700629198.
- Captura de pantalla donde aparece el demandante en el grupo C1 del sisbén, estado vulnerable.

II. CONSIDERACIONES

2.1. De la acción de tutela.

La acción de tutela, prevista en el Artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, como mecanismo preferente y sumario, fue concebida como una acción judicial subsidiaria, residual y autónoma, a disposición de los ciudadanos, mediante la cual pueden reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección judicial inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten

amenazados o vulnerados por la acción u omisión de autoridades públicas y, excepcionalmente, de particulares.

El trámite de esta herramienta jurídica por medio de un procedimiento preferente y sumario supone su prevalencia frente a las demás acciones, y que el fallo que disponga la protección de derechos fundamentales sea de inmediato cumplimiento, empero, puede ser impugnado ante el superior, quien luego debe remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

A la par, se constituye como una acción subsidiaria y residual, de manera que se torna improcedente cuando existen otros mecanismos de defensa judicial a los que puede acudir el interesado para obtener la protección de sus derechos fundamentales. No obstante, a pesar de ello, en el evento de que se acredite la configuración de un perjuicio irremediable, la solicitud de amparo se hace procedente.

Así, aunque la acción de tutela ha sido puesta por la Constitución y la Ley a disposición de todas las personas, ese derecho de acción no es absoluto, en cuanto está limitado por las causales de improcedencia, como la anteriormente mencionada, y las previstas en el Artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, tales como: i) Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus; ii) Cuando se pretenda proteger derechos colectivos; iii) Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho y, iv) Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

Sin embargo, también la norma que crea la acción indica que la acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2.2. De la procedencia de la Acción de Tutela

La acción de tutela se encuentra concebida como un mecanismo ágil y sumario para la protección judicial de los derechos fundamentales (CP art. 86), la cual sólo está llamada a proceder cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial. Al respecto, la Corte Constitucional se pronunció en Sentencia T-347/2016 en los siguientes términos:

*“Precisamente, a nivel normativo, el artículo 86 del Texto Superior establece que “[e]sta acción **solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial**”. De igual forma, el Decreto 2591 de 1991, “por el cual se reglamenta la acción de tutela”, dispone en el artículo 6 que la misma no procederá “cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales”. Esto significa que, como mandato general, la acción de tutela no es procedente cuando quien la interpone cuenta con otra vía de defensa judicial para ventilar el asunto y lograr su protección.”*

Así mismo, respecto de la subsidiariedad de la acción de tutela, la Corte Constitucional en Sentencia T- 076 de 2009, ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, haciendo énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección.

“(...) la acción de tutela no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al cual se pueda acudir cuando se dejaron de ejercer los medios ordinarios de defensa dentro de la oportunidad legal, o cuando se ejercieron en forma extemporánea, o para tratar de obtener un pronunciamiento más rápido sin el agotamiento de las instancias ordinarias de la respectiva jurisdicción. Su naturaleza, de conformidad con los artículos 86 de la Carta Política y 6º numeral 1º del Decreto 2591 de 1991, es la de ser un medio de defensa judicial subsidiario y residual que sólo opera cuando no existe otro instrumento de protección judicial, o cuando a pesar de existir, se invoca como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de manera que no puede utilizarse para remplazar los procesos judiciales o administrativos, pues su finalidad no es otra que brindar a las personas una protección efectiva, real y eficaz, para la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales. En consecuencia, riñe con la idea de admitirla a procesos administrativos o judiciales en curso o ya terminados, en cuanto unos y otros tienen mecanismos judiciales ordinarios para la protección de derechos de naturaleza constitucional o legal, que por lo tanto la hacen improcedente”¹. Negrillas por el Despacho

Así pues, la Corte Constitucional ha venido sosteniendo que la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa, que no fueron utilizados a su debido tiempo o simplemente no han sido utilizados.

Es así como se tiene entonces que, para determinar la procedencia excepcional de la tutela, con el fin de solicitar el cumplimiento de una orden judicial que establezca una obligación de dar, que la Corte Constitucional² exige los siguientes requisitos: (i) que se compruebe la afectación de otros derechos fundamentales del accionante, y (ii) que los mecanismos judiciales ordinarios no sean eficaces o idóneos para el resguardo de los mismos.

De acuerdo con la anterior pauta jurisprudencial, concluye este Despacho que es imperativo que quien depreca el amparo de un derecho constitucional fundamental, haya agotado todos los mecanismos de defensa judicial previstos en el ordenamiento jurídico. Aunado a lo anterior, la falta de diligencia, renuencia o el uso tardío de los medios ordinarios de defensa previstos en la normativa legal por parte del demandante, establece una causal válida para declarar la improcedencia de la acción constitucional frente al caso particular.

1 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 076 de 2009.

2 CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-454 de 2012

Así mismo, el ejercicio de la presente acción tampoco habilita al juez constitucional para sustituir los procedimientos ordinarios o interferir, a menos que exista un perjuicio irremediable, en la órbita de competencia de los demás operadores judiciales.

2.3 De los Derechos Fundamentales Presuntamente Vulnerados

Derecho a la vivienda digna para las víctimas de desplazamiento forzado y obligación de las entidades estatales de actuar con especial diligencia y celeridad³

Según la Constitución Política, todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna y el Estado tiene el deber de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, así como promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda⁴.

En la jurisprudencia inicial se negó la protección mediante la tutela del derecho a la vivienda digna, al darse prevalencia a su carácter de derecho social, económico y cultural, y no a su naturaleza fundamental. Con fundamento en las obligaciones adquiridas por Colombia con la ratificación de diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos⁵, los cuales han sido incorporados por la jurisprudencia de esta Corte al denominado bloque de constitucionalidad⁶, así como en la concepción de que un derecho es fundamental en razón de su estrecha relación con la dignidad humana, se ha aceptado la inclusión de aquellos que “*siendo inherentes a la persona humana*” no están enunciados en el capítulo “*De los derechos fundamentales*” de la Carta. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que son fundamentales (i) aquellos respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental y (ii) todo derecho constitucional que funcionalmente

3 Sentencia T-009/21

4 Constitución Política, artículo 51.

5 El derecho a la vivienda digna está incluido en el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, el párrafo 8 de la sección III de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976, el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y la Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961.

6 “En tales circunstancias, la Corte Constitucional coincide con la Vista Fiscal en que el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario (CP arts. 93 y 214 numeral 2º) es que éstos forman con el resto del texto constitucional un ‘bloque de constitucionalidad’, cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas (CP art. 4º), con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción (CP art. 93)”. Extracto de la Sentencia C-225 de 1995, reiterado en la C-067 de 2003.

esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo⁷.

Dentro de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en cuyo artículo 11, numeral 1º, se dispone que toda persona tiene derecho “a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (resalta la Sala) y que, además, “los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (...)”.

El derecho a una “vivienda adecuada”, para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas significa “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”⁸.

Así mismo, el Comité ha indicado que la *adecuación* viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, pero que, aun así, es posible identificar aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta en cualquier contexto, entre los cuales figuran: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.

La “*asequibilidad*” implica que “*Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos (...). Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos (...)*”⁹.

La asequibilidad en el derecho a la vivienda resulta aplicable, entre otros, cuando el titular es víctima de desplazamiento forzado. Se trata de personas que requieren una especial protección estatal porque han sido obligadas a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debido a que su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales fueron vulneradas o amenazadas¹⁰ y requirieron huir del conflicto armado y del drástico desconocimiento de los derechos humanos o del

7 Ver, Corte Constitucional, Sentencia T-206 de 2019.

8 Observación General No. 4: El derecho a una vivienda adecuada. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

9 Ibid.

10 Ver, Ley 387 de 1997, artículo 1. Ver, también, Corte Constitucional, sentencias T-1346 de 2001 y T-268 de 2003.

derecho internacional humanitario¹¹. Estas personas están expuestas a un grave estado de vulnerabilidad, debilidad e indefensión y, en su mayoría, deben sobrellevar la falta de acceso oportuno a viviendas que les permitan una subsistencia digna¹².

El “*subsidio familiar de vivienda para población en situación de desplazamiento*”¹³ ha sido una de las alternativas adoptadas por el Estado colombiano para hacer efectiva la protección especial que requiere esta población. Se trata de “*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 (...)*”¹⁴. Su concreción está guiada por un complejo marco normativo, integrado por principios constitucionales como la igualdad material y la determinación de competencias a cargo de las autoridades para ejecutar el programa. La igualdad material exige aplicar un criterio diferencial para que sea real y efectiva¹⁵. Para las víctimas, este principio constitucional se refleja en una priorización en su atención y en la materialización de derechos como el acceso oportuno a una solución habitacional.

En relación con las autoridades involucradas, FONVIVIENDA¹⁶ debe lograr dos objetivos centrales: consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana¹⁷. Respecto a la población desplazada, la entidad está llamada a priorizar su atención¹⁸ y tiene funciones específicas que van desde “*asignar los subsidios de vivienda urbana*”, hasta “*realizar el seguimiento, evaluación y control a los planes, programas y proyectos de vivienda para población desplazada por la violencia*”¹⁹. Igualmente, está encargada de “*adelantar las investigaciones e imponer las sanciones por incumplimiento de las condiciones de inversión de recursos de vivienda de interés social*”²⁰.

Por su parte, la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda tiene entre sus funciones, “*1. Apoyar la formulación, implementación y seguimiento a las políticas relacionadas con el Sistema Nacional de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana; (...) 3. Apoyar la implementación del Programa Nacional del Subsidio Familiar de Vivienda Urbana en coordinación con las entidades vinculadas al Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social; (...) 5. Realizar el cruce y verificación de la información reportada por los hogares postulantes de los*

11 Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003 y SU-1150 de 2000.

12 Corte Constitucional, Sentencia T 873 de 2010.

13 Ver, Ley 3ª de 1991 y Decreto 1077 de 2015, sección 2, subsección 1.

14 Ley 3ª de 1991, artículo 6.

15 Ver Constitución Política, artículo 13, inciso 2º.

16 La entidad se creó como “un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia; sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y estará adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”, Decreto Ley 555 de 2003, artículo 1, inciso 1º.

17 Decreto Ley 555 de 2003, artículo 2, primera parte.

18 Ver la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011.

19 Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.2.1.2.3.

20 Decreto Ley 555 de 2003, artículo 3, numeral 10.

*subsidios familiares de vivienda de interés social urbana; y (...) 11. Diseñar e implementar los mecanismos a través de los cuales se efectúe seguimiento técnico al pago y movilización de subsidios de vivienda de interés social urbana*²¹, entre otros.

En consecuencia, ambas entidades tienen funciones relacionadas con la obligación de realizar un monitoreo constante y, ante el incumplimiento de funciones por parte de oferentes, constructores y otros sujetos intervinientes en el desarrollo de los proyectos, adoptar medidas tendientes a salvaguardar la ejecución de la política de vivienda²² y lograr la protección efectiva del derecho fundamental a la vivienda digna.

En concordancia, en el marco del subsidio de vivienda a favor de la población desplazada se estableció que uno de los principales objetivos del programa era eliminar *“las barreras o limitaciones de acceso a propiedad de una vivienda en condiciones adecuadas de habitabilidad”*²³.

Ello significa que las entidades deben cumplir sus funciones sin imponer formalismos sobre la protección sustancial que se requiere brindar y, en caso de que se generen, procurar eliminarlos, tal como se deriva, además, de lo dispuesto en el artículo 84 de la Constitución²⁴.

Caso Concreto

Una vez analizados los argumentos contenidos en la solicitud de amparo, resulta evidente que la controversia planteada respecto de la petición de ordenar a la accionada, a aplicar el Decreto 1077 del 2015 antes de la modificación del decreto 490 del 4 de abril del 2023 y como consecuencia, le sea asignado y desembolsado el subsidio de “MI CASA YA” al actor, es improcedente reconocerlas bajo el amparo de la acción constitucional de tutela, teniendo en cuenta el acervo probatorio aportado por las partes.

21 Decreto Ley 3571 de 2011, artículo 14.

22 Ley 1537 de 2012, artículo 22. “Los directores o representantes legales de las entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda tendrán la facultad de investigar y sancionar a los constructores, interventores, auditores y/o supervisores de proyectos de Vivienda de Interés Social, personas jurídicas y/o naturales, que incurran en incumplimiento de la ejecución de proyectos de vivienda, de conformidad con el procedimiento establecido por el Gobierno Nacional. || La sanción de que trata este artículo será la imposibilidad de participación durante diez (10) años en proyectos de Vivienda de Interés Social que vinculen los recursos asignados por las entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda (...). Según el Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.1.5, “Las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de que trata esta sección serán el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos definidos en el Decreto-ley 555 de 2003, o la entidad que haga sus veces y las Cajas de Compensación Familiar con las contribuciones parafiscales administradas por estas, todo ello de conformidad con lo establecido en las normas vigentes aplicables a la materia (...).”

23 Tercer párrafo de las consideraciones del Decreto 2190 de 2009, “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”.

24 El citado artículo dispone: “Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”.

De acuerdo con lo anterior, en el caso bajo consideración, el ejercicio de la acción de tutela resulta improcedente, en razón a que dicho amparo se encuentra gobernado por el principio de subsidiariedad, según el cual esta no tiene cabida “*Cuando existan otros recursos o medios de defensa...*”.

Por esta razón, acudir a la acción de tutela cuando existen mecanismos ordinarios de defensa, desconoce que los **procedimientos administrativos** y los procesos ante la administración de justicia, son los primeros y más propicios escenarios para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales.

Aunado a lo anterior, según lo manifestado por las partes demandadas, aún quedan por agotar diversas etapas reguladas en la normatividad vigente por lo que sería contrario a todos los principios constitucionales asignar un subsidio del programa “Mi Casa Ya” a quien no ha superado las etapas preestablecidas para ello.

Por lo expuesto, acota este Despacho que el asunto sometido a consideración de este juzgador, resulta improcedente de manera definitiva por ser una discusión de *orden Administrativo* y por la existencia de otros medios de defensa, además el estado “INTERESADO- CUMPLE”, no otorga **de forma automática** el reconocimiento del subsidio de vivienda, teniendo en cuenta que el actor debe agotar todas y cada una de las etapas establecidas en la normatividad.

Igualmente, la Circular No. 0001 del 10 de abril de 2023²⁵, respecto del estado de INTERESADO- CUMPLE, señala que:

2.1 Interesado - Cumple: El hogar postulado cumple con las siguientes condiciones:

- a. Todos los miembros del hogar están registrados en Sisbén IV.*
- b. La clasificación de Sisbén IV es la misma para todos los miembros del hogar y se encuentra en estado “Registro Válido”.*
- c. La clasificación de Sisbén IV del hogar está entre A1 y D20.*
- d. El hogar cumple con los requisitos establecidos en los numerales b, c, d y e del artículo 2.1.1.4.1.3.1 del Decreto 1077 del 2015.*
- i. No ser propietarios de una vivienda en el territorio nacional.*
- ii. No haber sido beneficiarios de un Subsidio Familiar de Vivienda otorgado por una Caja de Compensación Familiar o por el Gobierno Nacional. En el caso de los hogares que apliquen a la concurrencia, el subsidio otorgado por la Caja de Compensación Familiar se debe encontrar vigente y sin aplicar.*
- iii. No haber sido beneficiarios, a cualquier título, de las coberturas de tasa de interés establecidas en el Decreto 1068 de 2015.*

25 “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015, en lo relacionado con las condiciones del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social “Mi Casa Ya” y se dictan otras disposiciones

*El estado "Interesado - Cumple" es el resultado de una primera verificación que hace el establecimiento de crédito, Caja de Compensación Familiar o entidad de economía solidaria de algunos de los requisitos del programa. Este estado indica que el hogar puede continuar con su proceso para ser acreedor del subsidio, **pero aún no es beneficiario del mismo**, pues no cuenta con la aprobación del crédito hipotecario o leasing habitacional, uno de los requisitos del programa.*

En el caso de las nuevas postulaciones, este estado se visualizará de manera transitoria en la plataforma de TransUnion como "Interesado".

Sumado a lo anterior, le corresponde al actor continuar con el procedimiento descrito en la Sección 2 de la citada circular, esto es:

"Los hogares que se encuentren en estado "Interesado - Cumple" deben solicitar, al mismo establecimiento de crédito, entidad de economía solidaria o Caja de Compensación Familiar donde realizaron la postulación al programa, la aprobación del crédito hipotecario o leasing habitacional, uno de los requisitos del programa (literal f del artículo 2.1.1.4.1.3.1. del Decreto 1077 de 2015).

1.5 El establecimiento de crédito, entidad de economía solidaria o Caja de Compensación Familiar realizará la evaluación crediticia del hogar y, de resultar favorable, expedirá la carta de aprobación del crédito hipotecario o leasing habitacional.

De lo expuesto, se puede colegir que al actor le corresponde agotar una serie de trámites y procedimientos ante el Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda, como en la entidad bancaria, con el fin de concluir todos los trámites administrativos tendientes a obtener el citado beneficio.

Finalmente, evidencia esta Judicatura que el asunto puesto en consideración comporte un debate probatorio cuya envergadura e intensidad trasciende el carácter célere y sumario de la acción de tutela, por lo cual, es deber del juez constitucional *declarar la improcedencia* de la misma, a efectos de que el caso sea resuelto a través de los mecanismos ordinarios con los que cuenta el accionante y agotar los trámites señalados en la Circular No. 0001 del 10 de abril de 2023²⁶.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO (25) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

²⁶ <https://minvivienda.gov.co/normativa/circular-no-0001-2023>

III. FALLA:

PRIMERO: Declárese **Improcedente** la acción de tutela, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Comunicar a las partes por el medio más expedito la presente decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: De no ser impugnada esta decisión, remítase a la H. Corte Constitucional para eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA

Juez

Firmado Por:

Antonio Jose Reyes Medina

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Sala 025 Contencioso Admsección 2

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **91a1adc17ff0a47914c52185d319897f9ce30aa132d75d8d5fb681fb545694fd**

Documento generado en 14/06/2023 03:59:33 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>