Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

**Bogotá D.C., tres (03) de febrero de dos mil veintitrés (2023).**

**Radicado número:** 11001-03-15-000-2022-06496-00.

**Accionante:** Miguel Ángel Laguilao Medina.

**Accionados:** Presidencia de la República, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA.

**Referencia:** Acción de tutela.

**Tema:** acción de tutela.

**Subtema 1:** subsidio “Mi Casa Ya”.

**Subtema 2:** inexistencia de una conducta activa u omisiva frente a la que se pueda realizar el juicio de vulneración de un derecho fundamental.

**Subtema 3:** improcedencia de la acción de tutela para la satisfacción de pretensiones de contenido económico.

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sala decide en primera instancia, la acción de tutela presentada por Miguel Ángel Laguilao Medina en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud de tutela**

Miguel Ángel Laguilao Medina actuando en nombre propio[[1]](#footnote-1) y en ejercicio de la acción de tutela, solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, a la vida, a la integridad personal, a la dignidad humana y a la vivienda digna. Tales garantías las consideró vulneradas por la Presidencia de la República, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, en la medida en que, según afirmó, no ha podido acceder al subsidio “Mi Casa Ya”, que requiere para adquirir vivienda propia.

**1.2. Hechos**

1.2.1. Miguel Ángel Laguilao Medina inició el trámite para la adquisición de vivienda por medio del programa “Mi Casa Ya”. Para tal efecto, adquirió un crédito hipotecario con el Banco Davivienda por $52.700.000 (cincuenta y dos millones setecientos mil de pesos), y el día 7 de octubre de 2022, suscribió contrato de promesa de compraventa con la Constructora Colpatria S.A.S., de un inmueble del proyecto VIS Centerari.

En dicho contrato se estableció el valor de la vivienda y la forma de pago[[2]](#footnote-2):

“**CLAUSULA QUINTA:** **Precio y Forma de Pago.** El precio convenido por las partes para el inmueble objeto de este Contrato de Promesa de Compraventa corresponde a ciento cincuenta (150) Salarios mínimos mensuales legales vigentes al año en que se suscribirá la escritura pública de compraventa que **EL(LA, LOS) PROMITENTE (S) COMPRADOR(A, ES)** pagara(n) a favor del FIDEICOMISO LOTE PALOQUEMAO con base en el anexo de pagos y en la cuenta del FIDEICOMIOSO LOTE PALOQUEMAO establecida para este efecto, el cual hace parte integral del presente contrato; Por lo que entienden y así lo aceptan, que el valor propuesto en el anexo de pagos corresponde a una proyección que podrá tener variaciones dependiendo del valor que fije el gobierno al salario mínimo para el momento de la estructuración. Así mismo aceptan y conocen que el valor aproximado a que se hace referencia en el anexo de pagos sirve para efectos de llevar a cabo el pago de la cuenta inicial del inmueble, entendiendo que el saldo podrá variar en razón al valor que el Gobierno Nacional le asigne al **SMMLV** al momento de la escrituración.”[[3]](#footnote-3).

Respecto de los subsidios aplicables, el Otro Si a la promesa de compraventa firmado el 18 de octubre de 2022, en la cláusula octava refiere[[4]](#footnote-4):

“(…)

**PARAGRAFO SEXTO: SUBSIDIO(S):** Corresponde(n) al valor indicado en el anexo plan de pagos de esta promesa de compraventa y que deberá ser asignado por el **MINISTERIO DE VIVIENDA** y/o por las **CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR** o la entidad correspondiente a favor de **EL(LOS) PROMITENTE(S) COMPRADOR(ES)** y será desembolsado(s) a favor de **FIDEICOMISO LOTE PALOQUEMAO**, aplicado(s) como parte del pago del valor del inmueble objeto de este contrato (…).

**SUBSIDIO FONVIVIENDA:** Teniendo en cuenta que el valor real del subsidio otorgado por Fonvivienda solo se define al momento de su asignación, las partes entienden y aceptan que el valor indicado en el anexo plan de pagos de este contrato es un valor estimado proyectado al año de escrituración y, por tanto, dicho valor será ajustado en el momento en que se haga efectiva la asignación.

(…).”[[5]](#footnote-5).

1.2.2. El señor Laguilao Medina afirmó que cumplió con los requisitos para ser beneficiario del mencionado subsidio, y que, por ese motivo, el Banco Davivienda realizó la primera marcación, y así quedó en el estado de “HABILITADO”.

1.2.3. Sin embargo, adujo que la Constructora Colpatria S.A.S., lo contactó para solicitarle información y que en ese momento se “entero de la catástrofe que está sucediendo en el país con los subsidios de Mi Casa Ya, dado el informe que dio la Ministra **Catalina Velasco Campuzano** sobre la inexistencia de recursos para los que estamos **habilitados** en éste momento. Y con entrega inmediata 2022”[[6]](#footnote-6).

Según indicó, la mencionada situación está perjudicando la posibilidad de adquirir la vivienda escogida, pues la Constructora,

“está presionando bajo varias modalidades:

a.) Para deshacer el negocio y cobrar las arras estipuladas en la promesa (donde se pierde la cuota inicial, es decir todos los pagos dinerarios producto de mi mínimo vital, el cual le da la calidad de vida a mi núcleo familiar), o esperar al próximo año donde se incrementa el valor de la vivienda a 135 SLMLV al año de escrituración.

b.) El pago por cuenta propia de los $20.000.000 del subsidio MI CASA YA (**que obviamente no tengo de donde sacarlos**). Es así que queda frustrada y vulnerado el derecho a una vivienda digna el cual está en conexidad con nuestro derecho a la vida, a la integridad física, a la igualdad y a la dignidad”[[7]](#footnote-7).

**1.3. Pretensiones y argumentos de la acción de tutela**

1.3.1. Miguel Ángel Laguilao Medina pidió la protección de los derechos fundamentales que invocó en su escrito y, en consecuencia, planteó las siguientes peticiones:

“1.- Solicito por favor de manera urgente que se me priorice como dice la norma nacional e internacional que protege a las personas en circunstancia de debilidad manifiesta, para que se me ASIGNÉ y se realice la transferencia del pago del subsidio de **Mi casa Ya**, para que haga parte del pago del precio del inmueble de interés social (tal como lo expresa la promesa de compraventa) que tengo prometido en compra con la Constructora COLPATRIA junto con el préstamo otorgado por el DAVIVIENDA.

2.- Así mismo se me asigne además la cobertura a la tasa en unos puntos porcentuales mayores a los contemplados (sic) en la ley, dado que al incrementar las tasas de interés bancario el valor de las cuotas mensuales en el Banco DAVIVIENDA ha quedado muy alto.

3. Se reconozca mi derecho fundamental de petición al cual tengo derecho en virtud del artículo 23 de la Constitución Política Nacional.”[[8]](#footnote-8)

1.3.2. Como fundamentos de la acción de tutela, el actor manifestó que es hombre cabeza de hogar, sin vivienda propia y que su situación económica es inestable, por lo que en concordancia con lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Política solicita la protección y trato igual por parte del Estado para que su familia pueda gozar de una vivienda digna.

Adujo que, sufre problemas de desnutrición y que su situación está comprobada por medio de exámenes médicos.

Agregó que, su derecho a acceder a una vivienda digna fue vulnerado “dada la directriz súbita expresada públicamente por la Ministra Catalina Velasco Campuzano, en el sentido de informar que los que estamos HABILITADOS no tendremos para ésta vigencia 2022 acceso al subsidio por cuanto no hay dinero para ello, vulnerando el principio de progresividad y de confianza legítima (…)”, pues al cumplir los requisitos para ser beneficiario del subsidio “Mi Casa Ya”, quedó “HABILITADO” y con base en ello firmó una promesa de compraventa, que dadas las actuales circunstancias no tiene la certeza de poder cumplir, por lo que requiere la protección del Estado.

**1.4. Trámite en primera instancia**

1.4.1. El despacho del magistrado ponente admitió la acción de tutela en auto del 7 de diciembre de 2022[[9]](#footnote-9), en el que ordenó notificar a la Presidencia de la República, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, como parte accionada y vincular al Banco de Bogotá, Banco Davivienda S.A., Alianza Fiduciaria S.A. y a la Constructora Colpatria S.A.S. como terceros con interés.

1.4.2. La **Presidencia de la República**[[10]](#footnote-10), actuando por medio de apoderado[[11]](#footnote-11), solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto no tiene a su cargo ninguno de los programas sociales del Gobierno Nacional, incluyendo “Mi Casa Ya”, cuyo encargado es el Ministerio de Vivienda.

1.4.3. El **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**[[12]](#footnote-12), por medio de apoderado[[13]](#footnote-13), afirmó que no está legitimado en la causa por pasiva en el asunto de referencia en la medida que el llamado a otorgar el subsidio de vivienda que solicitó el accionante, así como el llamado a ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre la materia es el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA de conformidad con lo dispuesto en la Ley 3 de 1991 y el Decreto 555 de 2003. Por lo tanto, solicito negar el amparo solicitado en relación con el Ministerio y declarar su falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.4.4. El **Fondo Nacional de Vivienda — FONVIVIENDA**[[14]](#footnote-14), por medio de apoderada, explicó en primer lugar que, el estado “HABILITADO” en el marco del programa “Mi Casa Ya” es el resultado de una primera fase de verificación de requisitos que realiza el establecimiento de crédito, Caja de Compensación Familiar o entidad de economía solidaria, para continuar el proceso de ser acreedor del subsidio solicitado. Sin embargo, adujo que “la entidad de crédito o economía solidaria aún no ha solicitado la asignación a Fonvivienda, por lo cual el hogar aún no es beneficiario del programa”[[15]](#footnote-15).

También expuso que, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015[[16]](#footnote-16), el hecho de que un hogar cumpla los requisitos del programa no genera automáticamente la obligación de asignación del subsidio por parte de Fonvivienda[[17]](#footnote-17), así como tampoco configura algún tipo de responsabilidad por los negocios jurídicos que celebren los interesados para la adquisición[[18]](#footnote-18), pues la función de la referida entidad se circunscribe al cofinanciamiento de la vivienda que el interesado elija.

Finalmente, afirmó que para el año 2022, “se tenía una meta de asignación de 65.000 cupos de Mi Casa Ya, la cual se logró de manera anticipada. Lo anterior indica que no se cuenta con disponibilidad presupuestal adicional para nuevas asignaciones durante este año. De esta forma, los hogares que se encuentran en estado “HABILITADO” deben esperar al 2023 para continuar con su proceso”[[19]](#footnote-19). Frente a esta situación, explicó que, de conformidad con el artículo 2.1.1.4.1.2.2[[20]](#footnote-20) del Decreto 1077 de 2015, la continuidad del programa del subsidio “Mi Casa Ya” estaba sujeta a la disponibilidad fiscal y precisó que se está formulando el nuevo Plan Nacional de Desarrollo a partir de un dialogo permanente con las comunidades para revisar la pertinencia y oportunidad de los programas de vivienda actuales y la necesidad de nuevas iniciativas con el fin de garantizar el goce efectivo al derecho a una vivienda para las familias más vulnerables y en las regiones más apartadas del país.

En segundo lugar, indicó que la Circular 006 de 2022 tuvo como objetivo apoyar a los hogares en estado “HABILIDADO” que tenían prevista la entrega de su vivienda ante del 30 de noviembre de 2022, de tal forma que fue establecido un procedimiento extraordinario para los hogares que cumplieran la siguiente documentación[[21]](#footnote-21):

“a. La carta de aprobación del crédito hipotecario o leasing habitacional, que debe contener como mínimo el número de identificación, el nombre del solicitante que registró en la plataforma de Mi Casa Ya y la vigencia de la aprobación.

b. **El registro del reglamento de propiedad horizontal del proyecto de vivienda.** Si se trata de proyecto individual, un certificado emitido por la constructora en la que se indique la fecha de entrega de la vivienda.”[[22]](#footnote-22).

En relación con lo anterior y respecto del caso del hogar del señor Miguel Ángel Laguilao medina indicó que[[23]](#footnote-23):

“(…) se ha verificado que le dio cumplimiento al primer paso en los términos de la Circular, cargando la documentación en el sitio web que dispuso el Ministerio de Vivienda para tal fin.

En la siguiente etapa, esto es, la revisión de la documentación por parte de Fonvivienda, se evidencia que el hogar no cumplió con los requisitos del procedimiento extraordinario, pues la carta de aprobación del crédito hipotecario expedida por el Banco Davivienda no contenía el número de identificación del beneficiario.

Es importante aclarar que no cumplir con los requisitos establecidos en la Circular 006 de 2022, implica que el hogar no logró obtener un cupo para la presente vigencia en el marco del procedimiento extraordinario de asignación, sin embargo, el hogar se encuentra en estado “HABILITADO” y podrá continuar con su proceso en 2023 a través del procedimiento regular de asignación de Mi Casa Ya (…)”[[24]](#footnote-24).

Por último expuso que, la marcación como “HABILITADO” se realizó en diciembre de 2021 y que transcurrieron por lo menos 10 meses entre dicha fecha y la fecha en que fue anunciado el agotamiento de cupos en el programa por cumplimiento anticipado de la meta de asignación, sin que la entidad financiera hubiera realizado la marcación “POR ASIGNAR”, que se realiza cuando la mencionada entidad aprueba el crédito hipotecario, el registro de reglamento de propiedad horizontal y el avalúo del inmueble, lo que en todo caso no era competencia de FONVIVIENDA ni del Ministerio.

En suma, adujo que el amparo era improcedente en la medida que no cumple el requisito de subsidiariedad, dado que el accionante no acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable y cuenta con los mecanismos idóneos para adelantar el trámite administrativo ante las entidades accionadas. De otra parte, agregó que, la modificación del negocio jurídico de compraventa no es competencia del juez constitucional y solicitó declarar la improcedencia de la acción y la desvinculación de la entidad, dado que esta no vulneró los derechos fundamentales del accionante y la asignación del subsidio requiere del cumplimiento de los requisitos de ley.

1.4.5. El **Banco Davivienda S.A**.[[25]](#footnote-25), a través de su representante, manifestó que la entidad bancaria no estaba llamada a responder por las pretensiones enunciadas en el escrito de tutela, en la medida que, por un lado, el accionante no radicó petición alguna sobre el punto en discusión, y, por otro lado, no le fue atribuida ninguna acción u omisión que vulnerara los derechos fundamentales del accionante, por lo que, solicitó la desvinculación de la entidad.

1.4.6. La **Constructora Colpatria S.A.S**.[[26]](#footnote-26), por medio de su representante[[27]](#footnote-27), afirmó, en relación con los hechos del escrito de tutela, que una vez revisado su sistema de información, constató que el señor Miguel Ángel Laguilao Medina “actualmente tiene aprobación de un crédito hipotecario con Banco Davivienda (adjuntó carta), en el cual a la fecha no se encuentra ratificado, dado que la entidad bancaria solo ratifica el mismo cuando encuentra disponibilidad de cupos para los casos que van a aplicar algún tipo de subsidio como el de “MI CASA YA”.”[[28]](#footnote-28), y que “el tema de habilitación y entrega de subsidios están sujetos al cumplimiento de los requisitos por parte de las entidades que otorgan estos conceptos y así mismo a la disponibilidad de estos, decisiones sobre las cuales esta Constructora no tiene inherencia alguna”[[29]](#footnote-29).

Agrego que, para los casos en los que no pueden hacerse efectivos la adjudicación de subsidios de vivienda, la promesa de compraventa define en el clausulado lo correspondiente.

Finalmente, reiteró que su competencia no está relacionada con la aprobación ni reconocimiento de algún tipo de subsidio, motivo por el que solicitó que se declare su falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.4.7. El **Banco de Bogotá** y **Alianza Fiduciaria** guardaron silencio.

**II. CONSIDERACIONES**

**2.1. Competencia**

La Sala es competente para conocer del amparo constitucional deprecado por la parte actora, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

**2.2. Procedibilidad de la acción**

2.2.1. La acción de tutela, dispuesta en el artículo 86 de la Constitución Política es un mecanismo preferente y sumario que toda persona tiene a su alcance para reclamar la protección inmediata de los derechos constitucionales vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, en los casos que establece la ley[[30]](#footnote-30).

En ese orden, es preciso revisar si, en el caso *sub judice*, se encuentran superados los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela.

2.2.2. En el presente asunto hay **legitimación en la causa por activa** porque Miguel Ángel Laguilao Medina es el titular de los derechos que consideró vulnerados, en el marco del programa del subsidio “Mi Casa Ya”.

Así mismo, hay **legitimación en la causa por pasiva** respecto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, en la medida en que la referida cartera es la autoridad encargada de “formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país”[[31]](#footnote-31). Así mismo, FONVIVIENDA, como entidad adscrita a dicho ministerio, es la encargada de la ejecución de las “políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana”[[32]](#footnote-32), y de la administración y asignación de los recursos destinados a los subsidios de vivienda de interés social en las diferentes modalidades establecidas en la normatividad vigente[[33]](#footnote-33).

Sin embargo, frente a la Presidencia de la República no se cumple este presupuesto de procedibilidad, pues, como se explicó, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el FONVIVIENDA, son las autoridades encargadas de la ejecución de las políticas públicas en materia de vivienda y de la asignación de subsidios de dicha naturaleza, razón por la que tales competencias y facultades no están en cabeza de la autoridad bajo análisis. Por ese motivo, la Sala declarará, en la parte resolutiva de este proveído, su falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.2.3. Inexistencia de una conducta frente a la que se pueda realizar el juicio de vulneración de un derecho fundamental.

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el objeto de la acción de tutela es lograr la protección efectiva, inmediata, concreta y subsidiaria de derechos fundamentales, siempre que se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares[[34]](#footnote-34).

En ese sentido, ha indicado que “el mecanismo de amparo constitucional se torna improcedente, entre otras causas, cuando no existe una actuación u omisión del agente accionado a la que se le pueda endilgar la supuesta amenaza o vulneración de las garantías fundamentales en cuestión”[[35]](#footnote-35), puesto que, de una interpretación sistemática del artículo 86 superior y de los artículos 5 y 6 del Decreto 2591 de 1991, “se deduce que la acción u omisión cometida por los particulares o por la autoridad pública que vulnere o amenace los derechos fundamentales es un requisito lógico-jurídico para la procedencia de la acción tuitiva de derechos fundamentales”[[36]](#footnote-36). Así pues, “cuando el juez constitucional no encuentre ninguna conducta atribuible al accionado respecto de la cual se pueda determinar la presunta amenaza o violación de un derecho fundamental, debe declarar la improcedencia de la acción de tutela”[[37]](#footnote-37).

En el caso bajo estudio, el señor Laguilao Medina solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, a la vida, a la integridad personal, a la dignidad humana y a la vivienda digna, que consideró vulnerados con ocasión de las manifestaciones realizadas por la Ministra de Vivienda, relativas a la inexistencia de recursos del programa del subsidio “Mi Casa Ya” en lo que resta del año 2022, para quienes, como él, se encontraban en estado “HABILITADO”.

A juicio del señor Laguilao Medina, esta situación atenta en contra de las garantías mencionadas, toda vez que, por un lado, para la adquisición de su vivienda por medio del referido programa, suscribió un contrato de promesa de compraventa sobre un inmueble, obtuvo un crédito hipotecario, y canceló la cuota inicial con los recursos provenientes de su salario y que hicieron parte de su mínimo vital.

Por otro lado, porque según indicó, la Constructora Colpatira S.A.S. ha ejercido presión sobre él, en la medida en que: (i) le ha manifestado el interés de “deshacer el negocio y cobrar las arras estipuladas en la promesa”[[38]](#footnote-38) de compraventa, caso en el que perdería la inversión que realizó al cancelar la totalidad de la cuota inicial[[39]](#footnote-39); (ii) le ha informado que si decide esperar a que el apoyo económico le sea asignado en el año 2023, tendrá que asumir el aumento del precio de la vivienda, que incrementará de acuerdo con el SMLMV del año de escrituración[[40]](#footnote-40); y (iii) le ha exigido el pago de $20.000.000 (veinte millones de pesos) que equivale al monto de dinero que recibiría a título del referido subsidio[[41]](#footnote-41).

La Sala, frente a la situación antes descrita, precisa que, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, la asignación del referido subsidio requiere de un determinado trámite que, una vez agotadas cada una de sus etapas, culmina con la expedición de un acto administrativo en el que el FONVIVIENDA asigna los recursos a título del mencionado subsidio. Para ello, es necesario que los potenciales beneficiarios acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 2.1.1.4.1.3.1. del referido cuerpo normativo[[42]](#footnote-42), cuya verificación corresponde realizar a las entidades financieras (establecimiento de crédito, entidad de economía solidaria, o caja de compensación familiar)[[43]](#footnote-43), quienes también deberán solicitar al FONVIVIENDA, con anterioridad al proceso de escrituración del inmueble, que proceda a la asignación del subsidio, cuando se cumplan las mencionadas condiciones, y el interesado cuente con la aprobación de un crédito vigente para la adquisición de una vivienda o con una aprobación de un leasing habitacional vigente.

Ahora bien, visto el expediente de tutela, la Subsección resalta que, por un lado, el Fondo Nacional de vivienda — FONVIVIENDA indicó en su contestación que “la entidad de crédito o economía solidaria aún no ha solicitado la asignación a Fonvivienda, por lo cual el hogar aún no es beneficiario del programa”[[44]](#footnote-44). Por otro, adujo que, respecto del caso del señor Laguilao Medina “se ha verificado que le dio cumplimiento al primer paso en los términos de la Circular, cargando la documentación en el sitio web que dispuso el Ministerio de Vivienda para tal fin”[[45]](#footnote-45), sin embargo, “en la siguiente etapa, esto es, la revisión de la documentación por parte de Fonvivienda, se evidencia que el hogar no cumplió con los requisitos del procedimiento extraordinario, pues la carta de aprobación del crédito hipotecario expedida por el Banco Davivienda no contenía el número de identificación del beneficiario”[[46]](#footnote-46), y agrego que, “la marcación como “HABILITADO” se realizó en diciembre de 2021 y que transcurrieron por lo menos 10 meses entre dicha fecha y la fecha en que fue anunciado el agotamiento de cupos en el programa por cumplimiento anticipado de la meta de asignación, sin que la entidad financiera hubiera realizado la marcación “POR ASIGNAR”, que se realiza cuando la mencionada entidad aprueba el crédito hipotecario, el registro de reglamento de propiedad horizontal y el avalúo del inmueble, lo que en todo caso no era competencia de FONVIVIENDA ni del Ministerio”[[47]](#footnote-47).

Aunado a lo anterior, la Constructura Colpatria S.A.S. adujo en su contestacion que, el accionante “actualmente tiene aprobación de un crédito hipotecario con Banco Davivienda (adjunto carta), en el cual a la fecha no se encuentra ratificado, dado que la entidad bancaria solo ratifica el mismo cuando encuentra disponibilidad de cupos para los casos que van a aplicar algún tipo de subsidio como el de “MI CASA YA”.”[[48]](#footnote-48).

De acuerdo con lo expuesto, es claro que el proceso para el reconocimiento del subsidio “Mi Casa Ya” del señor Lagulao Medina aún se encuentra en trámite, pues, como se expuso, la entidad financiera no ha ratificado la aprobacionn del credito hipotecario ni ha radicado la solicitud de asignación de los respectivos recursos al FONVIVIENDA, etapa que, como se explicó, debe agotarse para que dicha entidad pueda expedir el acto administrativo en el que resuelva lo pertinente frente al apoyo economico.

En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta que el subsidio pretendido por el actor, no ha sido negado por el FONVIVIENDA, ni ha sido notificada decisión alguna al respecto al accionante, para la Subsección es claro que en el presente asunto la solicitud se encuentra en trámite y en consecuencia hay inexistencia de una conducta activa u omisiva frente a la que se pueda realizar el juicio de vulneración de un derecho fundamental. Por tanto, y teniendo en cuenta la interpretación sistemática de los artículos 5 y 6 del Decreto 2591 de 1991 y del artículo 86 superior, la Sala declarará la improcedencia de la solicitud de amparo.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que, en el caso bajo estudio, la pretensión que subyace a la acción de tutela, más allá de la protección del derecho a la vivienda digna y del mínimo vital, es que se mantenga el valor de la vivienda establecido para el año 2022, pretensión que es estrictamente económica. Esta es una razón adicional para que la Subsección declare la improcedencia de la solicitud de amparo, pues la naturaleza y finalidad de esta acción constitucional es proteger los derechos fundamentales de conductas activas u omisivas que supongan su vulneración o amenaza, más no resolver pretensiones de índole económica.

**2.3. Conclusión**

En la medida en que la Sala observa que la acción de tutela no cumplió con los requisitos de procedencia, dada la inexistencia de conducta alguna activa u omisiva que pueda vulnerar derechos fundamentales, y a que la solicitud versa sobre una pretensión de contenido económico, declarará la improcedencia de la petición de amparo instaurada por Miguel Ángel Laguilao Medina en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA.

**III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO. DECLARAR** la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Presidencia de la República, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO. DECLARAR** la improcedencia de la acción de tutela, por las consideraciones de este proveído.

**TERCERO. NOTIFICAR** la presente decisión a las partes por el medio más expedito.

**CUARTO. ENVIAR** la presente providencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que no sea impugnada.

**Notifíquese y Cúmplase,**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Presidente de Sala**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Magistrado**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

**Magistrado**

**Salvamento de voto Cfr. Rad. 11001-03-15-000-2022-05400-00**

DSR

1. Archivo electrónico identificado con certificado 85D9997DD4BED717 DC321E100A1E7C5C 15EE2C15CEFE2E13 DBC38CBDE7256A85, ubicado en el índice 2 del expediente digital. [↑](#footnote-ref-1)
2. Folio 4 del archivo electrónico nombrado “Promesa”, con certificado 4CF09CC08D283A5F 455253997942B2A3 51653B3AA1E84691 2BA899F951CA93D5, ubicado en el índice 17 del expediente digital. [↑](#footnote-ref-2)
3. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-3)
4. Folios 4 a 5 del archivo electrónico nombrado “OTROSI PAGOS ii 18 OCT 2022”, con certificado 4CF09CC08D283A5F 455253997942B2A3 51653B3AA1E84691 2BA899F951CA93D5, ubicado en el índice 17 del expediente digital. [↑](#footnote-ref-4)
5. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-5)
6. Folio 3 del archivo electrónico identificado con certificado 85D9997DD4BED717 DC321E100A1E7C5C 15EE2C15CEFE2E13 DBC38CBDE7256A85, ubicado en el índice 2 del expediente digital. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ibidem. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-7)
8. Folio 6 del archivo electrónico identificado con certificado 85D9997DD4BED717 DC321E100A1E7C5C 15EE2C15CEFE2E13 DBC38CBDE7256A85, ubicado en el índice 2 del expediente digital. [↑](#footnote-ref-8)
9. Archivo electrónico identificado con certificado 290D072D9A0025B1 A48DA303226E7CE7 8E691E1A9705E91D 1C537B288122CD17, ubicado en el índice 4 del expediente digital. [↑](#footnote-ref-9)
10. Archivos electrónicos identificados con certificados 0F12232D3D0F7171 459D87CCA172F17F 855744C99B9C40A8 A4555A7F45B137C3, 97497A7F60334FE5 86B3BE0A88B7BF5D 38B69B7BE9581459 BE88B93B09AABA76, 52F2B6CF8453C42C 9AE434087D09D854 62E72F7E93038646 4D7363248B941591 y 1D641DE225E584C6 3CFB5270CBFB3C95 1C21C9B86532FAD4 03496444A8F36F6D, ubicados en los índices 14 y 15 del expediente digital. [↑](#footnote-ref-10)
11. Archivo electrónico identificado con certificado 1D641DE225E584C6 3CFB5270CBFB3C95 1C21C9B86532FAD4 03496444A8F36F6D, ubicado en el índice 15 del expediente digital. [↑](#footnote-ref-11)
12. Archivos electrónicos identificados con certificados B567F76F72C01BE2 B38CB5C2FEF2AC55 3A2861C8B46035C3 36030FEB57F8B071 y E2FD8DBDAD10DB0B 4B352E6B9A61C029 6EAD75BFE6246879 3C257088DAE8A012, ubicados en el índice 12 del expediente digital. Ver también archivos electrónicos identificados con certificados 86F115A92E83D5E5 D3CA303394BBFB75 D6E0DF68C2BC31B7 F01A765B6350EC03 y BB2C1B88D8B14846 28B6DF418572AEE7 2333BD0DEF7EBD46 253166CD0689DF8B, ubicados en el índice 13 del expediente digital. [↑](#footnote-ref-12)
13. Archivos electrónicos identificados con certificados C22E65BC8787B2CF 8239833B35DC82A0 EF3D852CFB69A6B6 EC32298848728583, FCDAA6A3C403FACF 742B01E0B8BC5FBB 06FE374E77EB1795 A4AD1B1F390759F4 y 715370204388DF1F 6249193C4319F227 57441A9065BB8ACA 73E8E0B5D7DC1E76, ubicados en el índice 12 del expediente digital. [↑](#footnote-ref-13)
14. Archivos electrónicos identificados con certificados B42EFA58F304699B 2560B74DCE550265 1AB4D144814F4418 2603C8645FAB3678, 166941B294E7940F 1732B6F61D787E23 DD178A466C0C1C57 135E4587890BFA8, ubicado en el índice 11 del expediente digital. [↑](#footnote-ref-14)
15. Folio 2 del archivo electrónico identificado con certificado 166941B294E7940F 1732B6F61D787E23 DD178A466C0C1C57 135E4587890BFA8, ubicado en el índice 11 del expediente digital. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-15)
16. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio". [↑](#footnote-ref-16)
17. Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.4.1.3.3. “Verificación de información. FONVIVIENDA determinará el sistema mediante el cual se realizará la verificación de las bases de datos a que haya lugar, para establecer si un hogar cumple con las condiciones señaladas en los literales a, b, c, d, y e del artículo 2.1.1.4.1.3.1 del presente decreto. En todo caso, la verificación solamente se realizará en la medida en que la solicite un establecimiento de crédito, una entidad de economía solidaria vigilada por la Superintendencia de la Economía Solidaria o una caja de compensación familiar.

    (…)

    Parágrafo. El cumplimiento de las condiciones para ser beneficiario del Programa, de conformidad con este artículo, no genera para FONVIVIENDA la obligación de asignar el subsidio a que se refiere el mismo, lo cual solo se hará de conformidad con lo establecido en la subsección 5 de esta sección”. [↑](#footnote-ref-17)
18. Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.4.1.3.4. “Responsabilidad para FONVIVIENDA. FONVIVIENDA no será responsable de verificar el cierre financiero del hogar para la adquisición de la vivienda, ni el cumplimiento de los requisitos por parte del hogar para la suscripción de un contrato de leasing habitacional, ni las condiciones necesarias para la obtención de cartas de aprobación de crédito o de aprobación de operaciones de leasing habitacional. Tampoco será parte de los negocios jurídicos que realice el hogar beneficiario del Programa con el vendedor de la vivienda ni con la entidad que otorgue el crédito o leasing habitacional necesario para la adquisición de la misma”. [↑](#footnote-ref-18)
19. Folio 2 del archivo electrónico identificado con certificado 166941B294E7940F 1732B6F61D787E23 DD178A466C0C1C57 135E4587890BFA8, ubicado en el índice 11 del expediente digital. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-19)
20. Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.4.1.2.2. “Vigencia del Programa y del subsidio familiar de vivienda. a vigencia del subsidio familiar de vivienda de que trata la presente sección, será de doce (12) meses contados a partir del primer día del mes siguiente a la fecha de su asignación.

    La ampliación del programa "Mi Casa Ya" estará condicionada a la disponibilidad fiscal de los recursos tanto en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector cómo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, así como a las evaluaciones sobre el cumplimiento de las metas anuales establecidas para la programación presupuestal”. [↑](#footnote-ref-20)
21. Folio 3 del archivo electrónico identificado con certificado 166941B294E7940F 1732B6F61D787E23 DD178A466C0C1C57 135E4587890BFA8, ubicado en el índice 11 del expediente digital. [↑](#footnote-ref-21)
22. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-22)
23. Folio 3 del archivo electrónico identificado con certificado 166941B294E7940F 1732B6F61D787E23 DD178A466C0C1C57 135E4587890BFA8, ubicado en el índice 11 del expediente digital. [↑](#footnote-ref-23)
24. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-24)
25. Archivos electrónicos identificados con certificados 10B105FD5C9D4585 F904F1C749CBCCEB 3D4A0F9EFC7BB036 4BB1284833BC8272 y E1803E3AF3D1A38F BCD0AFFFB55B3F8C 38B80C74B27D40D6 CAC2E5E15211C1B5, ubicados en el índice 10 del expediente digital. [↑](#footnote-ref-25)
26. Archivos electrónicos identificados con certificados 0E764724D65E5CE4 E390BEA2525C67C3 AA16DA56317AC67C 07D6284E9B1B5B50 y 4CF09CC08D283A5F 455253997942B2A3 51653B3AA1E84691 2BA899F951CA93D5, ubicado en el índice 17 del expediente digital. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ibidem. [↑](#footnote-ref-27)
28. Folio 5 del archivo electrónico nombrado “CONTESTACION ACCION DE TUTELA RAD 11001-03-15-000-2022-06496-00”, identificado con certificado 4CF09CC08D283A5F 455253997942B2A3 51653B3AA1E84691 2BA899F951CA93D5, ubicado en el índice 17 del expediente digital. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-28)
29. Folio 11 del archivo electrónico nombrado “CONTESTACION ACCION DE TUTELA RAD 11001-03-15-000-2022-06496-00”, identificado con certificado 4CF09CC08D283A5F 455253997942B2A3 51653B3AA1E84691 2BA899F951CA93D5, ubicado en el índice 17 del expediente digital. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-29)
30. Corte Constitucional, sentencia T-867 de 2013: “[e]sta Corporación, en ejercicio de su labor como intérprete autorizado de la Constitución, ha determinado en reiterada jurisprudencia, el alcance y contenido que el Constituyente otorgó al artículo 86 de la Carta Política, resaltando que la acción judicial en él contemplada, además de ostentar un carácter preferente y sumario, tiene por principal objeto, la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de los ciudadanos, siempre que estos se vean afectados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de un particular que se encuentre dentro de los supuestos de hecho contemplados en la ley”.  [↑](#footnote-ref-30)
31. Decreto 1077 de 2015, artículo 1.1.1.1.1. “Objetivo.El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico”. [↑](#footnote-ref-31)
32. Decreto 1077 de 2015, artículo 1.2.1.1.2.1. “Objetivo.El Fondo Nacional de Vivienda 'FONVIVIENDA' tendrá cómo objetivos consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social”. [↑](#footnote-ref-32)
33. Decreto 555 de 2003, artículo 3. “Funciones del Fonvivienda. Las funciones del Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda» serán las siguientes: (…) 9. Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional. (…)”. [↑](#footnote-ref-33)
34. Corte Constitucional, sentencia T-130 de 2014. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ibidem. [↑](#footnote-ref-35)
36. Corte Constitucional, sentencia T-883 de 2008 y SU-975 de 2003. [↑](#footnote-ref-36)
37. Corte Constitucional, sentencia T-130 de 2014. [↑](#footnote-ref-37)
38. Apartado 1.2.3. [↑](#footnote-ref-38)
39. Ibidem. [↑](#footnote-ref-39)
40. Ibidem. [↑](#footnote-ref-40)
41. Ibidem. [↑](#footnote-ref-41)
42. Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.4.1.3.1. “Beneficiarios. Podrán ser beneficiarios del Programa a que se refiere la presente sección los hogares que cumplan las siguientes condiciones,

    a) Tener ingresos totales mensuales hasta por el equivalente a cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes (4 SMLMV).

    b) No ser propietarios de una vivienda en el territorio nacional.

    c) No haber sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda otorgado por una Caja de Compensación Familiar, excepto cuando el subsidio recibido anteriormente haya sido en modalidad de mejoramiento o arrendamiento.

    d) No haber sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda otorgado por el Gobierno Nacional, efectivamente aplicado excepto cuando el subsidio recibido anteriormente fuera en la modalidad de mejoramiento o arrendamiento. También estarán exentos de esta condición, quienes perdieron la vivienda por imposibilidad de pago, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 546 de 1999 o cuando no la hubieren recibido o esta resultare afectada o destruida por causas no imputables a ellos, o cuando la vivienda en la cual se haya aplicado el subsidio resultare totalmente destruida o quedado inhabitable cómo consecuencia de desastres naturales, calamidades públicas, emergencias, o atentados terroristas, o haya sido abandonada o despojada en el marco del conflicto armado interno, o se encuentre en zonas de riesgo por la ocurrencia de eventos físicos peligrosos de origen tecnológico derivados de la ejecución u operación de obras de infraestructura o proyectos de interés nacional y/o estratégicos desarrollados por el Gobierno Nacional, o en zonas de afectación, reserva o retiro, por el diseño, ejecución u operación de obras de infraestructura o proyectos de interés nacional y/o estratégicos desarrollados por el Gobierno Nacional, de conformidad con los análisis específicos de riesgos y planes de contingencia de que trata el artículo 42 de la Ley 1523 de 2012, o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

    e) No haber sido beneficiarios, a cualquier título, de las coberturas de tasa de interés, establecidas en el Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y en el presente decreto, y las normas que los reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan.

    f) Contar con un crédito aprobado para la adquisición de la solución de vivienda, lo cuál se acreditará con una carta de aprobación de crédito que deberá consistir en una evaluación crediticia favorable emitida por un establecimiento de crédito, una entidad de economía solidaria vigilada por la Superintendencia de la Economía Solidaria o una caja de compensación familiar, o contar con una carta de aprobación de una operación de leasing habitacional, emitida por un establecimiento de crédito

    Parágrafo. Los hogares beneficiarios del Programa a que se refiere la presente sección, serán aquellos conformados por una o más personas que integren el mismo grupo familiar, incluidos los cónyuges y las uniones maritales de hecho, las parejas del mismo sexo y/o et grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y único civil”. [↑](#footnote-ref-42)
43. Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.4.1.3.3. “Verificación de información. FONVIVIENDA determinará el sistema mediante el cual se realizará la verificación de las bases de datos a que haya lugar, para establecer si un hogar cumple con las condiciones señaladas en los literales a, b, c, d y e del artículo 2.1.1.4.1.3.1 del presente decreto. En todo caso, la verificación solamente se realizará en la medida en que la solicite un establecimiento de crédito, una entidad de economía solidaria vigilada por la Superintendencia de la Economía Solidaria o una caja de compensación familiar.

    FONVIVIENDA definirá los términos y condiciones en que los establecimientos de crédito, las entidades de economía solidaria vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria o las cajas de compensación familiar deben adelantar la verificación. En todo caso, dichas entidades deberán reportar y consultar el número de cédula de todos los miembros mayores de edad del hogar interesado en ser beneficiario del Programa.

    (…)”. [↑](#footnote-ref-43)
44. Apartado 1.4.4. [↑](#footnote-ref-44)
45. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-45)
46. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-46)
47. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-47)
48. Apartado 1.4.6. [↑](#footnote-ref-48)