



Bogotá, D. C.,

Asunto: Consulta – Subsidio Familiar de Vivienda en especie - lote
Radicados 2023ER0097626 / 2023ER0097589 / 2023ER0098872
del 02-03-08/08/2023
Recibido en la Oficina Asesora Jurídica los días 03-04-22/08/2023.

Cordial saludo,

En atención a la consulta del asunto, en la cual realiza unos interrogantes sobre el Subsidio Familiar de Vivienda en especie respecto un lote adjudicado por el municipio de , se realizan algunas consideraciones de conformidad con las funciones asignadas a la Oficina Asesora Jurídica por el Decreto Ley 3571 de 2011¹, especialmente la función de emitir conceptos de carácter general sobre los asuntos de competencia del Ministerio, sin pronunciamientos sobre situaciones de carácter particular y concreto.

La petición será atendida en la modalidad de consulta, con el término para resolverse de 30 días siguientes a su recepción, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015.

Consulta 1:

« 1. Si es viable jurídica y administrativa la entrega de los subsidios en especie (lotes) por parte del municipio de a cada una de las organizaciones de vivienda, según la Resolución Administrativa N. 669 del 28 de diciembre de 2015. Teniendo en cuenta que el señor alcalde actual se niega a entregar los mismos.» (Sic).

Consideraciones:

De conformidad con el Decreto ley 3571 de 2011, el cual establece las funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y en virtud del principio de legalidad consagrado entre otros, en los artículos 6 y 121 de la Constitución Política, el Ministerio no tiene competencia para pronunciarse, tramitar o resolver los hechos que considera irregulares y los valora como una denuncia.

¹ "Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio."

"Artículo 7. Oficina Asesora Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica, las siguientes:
(...) 14. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de competencia del Ministerio. (...)"



Respecto al Subsidio Familiar de Vivienda resulta importante indicar que el artículo 1° de la Ley 3 de 1991, creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.

El artículo 6° de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011, estableció el Subsidio Familiar de Vivienda:

«...como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5° de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley...».

Esta norma también fijó que la *«cuantía del subsidio es determinada por el Gobierno nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias».*

El artículo 76 de la Ley 715 de 2001, determinó como competencias de los municipios los siguiente:

«ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:
(...).

76.2. En materia de vivienda

76.2.1. Participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

76.2.2. Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello...»

Respecto al Subsidio Familiar de Vivienda en especie, el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, fijó lo siguiente:

«...SUBSIDIO EN ESPECIE PARA POBLACIÓN VULNERABLE. Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2172 de 2021. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie



a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones:

a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema,

b) que se encuentre en el Registro Único de Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011; prorrogada por la Ley 2078 de 2021.

c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o

d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.

Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, a las mujeres y hombres que tengan y certifiquen tener a su cargo personas con discapacidad, personas en situación de discapacidad, adultos mayores y mujeres víctimas de violencia de género extrema que requieran o hayan requerido medidas de protección y atención para habitación de acuerdo con la Ley 1257 de 2008 o la que haga sus veces y decretos reglamentarios.

Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya...».

En ese sentido, el artículo 2.1.1.2.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, dispuso:

«...Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie (SFVE): Para efectos de esta sección, este subsidio equivale a la transferencia de una vivienda de interés prioritario al beneficiario. Programa de Vivienda Gratuita: Es el programa que adelanta el Gobierno Nacional con el propósito de entregar viviendas de interés prioritario, a título de subsidio en especie, a la población vulnerable referida en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012...».

Por lo tanto, cuando el ente territorial dentro de sus políticas públicas y proyectos tome la iniciativa de otorgar auxilios, ayudas o subsidios de vivienda (Departamentos, Distritos y Municipios) y acorde a su autonomía, la asamblea departamental o el concejo municipal, deben expedir la respectiva ordenanza o acuerdo que reglamente la postulación del subsidio familiar de vivienda en dinero o especie, reglamentación que debe ceñirse a los parámetros fijados por el artículos 5° a 9° de la Ley 3 de 1991, artículo 95 de la Ley 388 de 1997, artículo 76 de la Ley 715 de 2001, Ley 1537 de 2012, Decreto 1077 de 2015, artículo 85 de la Ley 1955 de 2019, Ley 2079 de 2021 y demás normas que regulen la



materia. En efecto, el otorgamiento de subsidios es una actuación reglada sujeta al principio de legalidad.

En ese orden, de conformidad con el artículo 95 de la Ley 388 de 1997, todas las asignaciones de subsidio familiar de vivienda en terrenos, que realicen las entidades públicas se efectuarán mediante resolución administrativa debidamente motivada, la cual si cumple con los requisitos de ley, constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos será plena prueba de la propiedad.

Por consiguiente, de acuerdo con la normativa expuesta, es viable legalmente que el ente territorial, con el cumplimiento de los requisitos de ley, asigne un lote como subvención, mediante la expedición de un acto administrativo (resolución), por parte de un municipio (entidad pública territorial), en la modalidad de subsidio familiar de vivienda en especie, bajo los parámetros establecidos en el respectivo Acuerdo expedido por el concejo municipal.

Consulta 2 y 3:

«2. Si la alcaldía hace omisión de la Resolución Administrativa N. 669 del 28 de diciembre de 2015, puede proceder una acción constitucional de cumplimiento?».

3. Si la Resolución Administrativa N. 669 de diciembre de 2015, cumple con el principio de legalidad y se ajusta al marco legal en materia de vivienda?» (Sic)

Respecto a la legalidad de los actos administrativos, resulta importante señalar que los actos administrativos puedan nacer a la vida jurídica al reunir los requisitos y procedimientos consagrados en la ley, por lo tanto, cualquier autoridad puede emitir los actos administrativos que correspondan con sus funciones constitucionales y legales, independientemente del nivel al que pertenezcan, es decir, pueden ser expedidos por autoridades del orden nacional, territorial o por los órganos de control.²

Son elementos esenciales de los actos administrativos que predeterminan su validez y eficacia: la competencia de la autoridad administrativa, la voluntad en la expedición, el contenido, la motivación, la finalidad y la forma. En relación con sus efectos, por regla general, los actos administrativos surten efectos a partir de su expedición.

En el caso de los actos administrativos de carácter general, deben ser publicados en el diario oficial para que sean obligatorios, de conformidad con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011³, y los actos administrativos de carácter particular y concreto, serán obligatorios en la medida que se surta el proceso de notificación personal, conforme a lo dispuesto por la Ley 1437 de 2011.

² Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 351681 del 2021. Radicado No.: 20216000351681 del 23/09/2021.

³ «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.»



De conformidad con el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados, perdido su fuerza ejecutoria o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En consecuencia, para establecer la validez y legalidad del acto administrativo expedido por el municipio los ciudadanos deben acudir al juez contencioso administrativo en los términos de la ley 1437.

Respecto a la acción de cumplimiento para exigir la entrega del lote asignado como subsidiado familiar de vivienda en especie por el municipio

, resulta importante precisar que el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, dispuso que la acción de cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela. Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del acto administrativo, salvo que de no proceder el juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.

En jurisprudencia constitucional⁴ se ha considerado lo siguiente:

«(...) Y es que, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, "si bien una acción de cumplimiento puede contribuir a restablecer una violación de derechos fundamentales, ello ocurriría de manera mediata, como efecto secundario de una orden judicial tendente a que se cumpla alguna norma jurídica. A diferencia de lo anterior, en el caso de la acción de tutela, la protección a los derechos fundamentales es inmediata, como quiera que tal protección es el objeto esencial de la anotada acción"⁴⁵¹. De ahí que las autoridades judiciales tengan el deber de establecer, en cada caso, si la pretensión del afectado exige la aplicación directa de la Constitución con miras a lograr la protección de derechos de rango constitucional, o se refiere al mero cumplimiento de leyes o de actos administrativos para la realización de deberes omitidos...»

En suma, si en el caso particular la pretensión está encaminada a la protección de un derecho fundamental, como lo es la vivienda digna, la ley y la jurisprudencia mayoritaria indican que la acción podría ser la tutela; sin embargo, será en cada caso particular, acorde a los hechos y pruebas el juez quien determine la admisión de la acción pertinente.

En los anteriores términos se da respuesta a la petición radicada bajos los números 2023ER0097626 / 2023ER0097589 / 2023ER0098872. Igualmente, es oportuno reiterar que, en atención al derecho de petición en la modalidad de consulta, la Oficina Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con fundamento en los artículos 14 y 28⁵ de la Ley 1437 de 2011, sustituidos por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, emite un concepto de carácter general sobre

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-019 del 27 de enero de 2014. Expediente T-4.038.618. MP Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁵ **"ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.



las materias a su cargo, que no se dirige a resolver situaciones de orden particular ni constituye asesoría encaminada a solucionar controversias.

Atentamente,

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró:

Nidia Isabel Rodríguez Salazar
Profesional Especializado
Oficina Asesora Jurídica

Revisó:

Mike Castro Roa
Profesional Especializado
Oficina Asesora Jurídica

Aprobó:

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón
Jefe Oficina
Oficina Asesora Jurídica