



Bogotá, D.C.

Señor

Asunto: Consulta – Fondo Municipal de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
Radicado 2024ER0031450 del 13/03/2024
Recibido en la Oficina Asesora Jurídica el 14/03/2024

Reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta del asunto, en la que plantea interrogantes sobre las funciones del Fondo Municipal de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, al respecto se exponen algunas consideraciones en relación con sus inquietudes, no sin antes señalar que esta Oficina Asesora Jurídica dentro de las funciones asignadas por el Decreto Ley 3571 de 2011¹, emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus competencias, sin pronunciarse sobre asuntos de carácter particular y concreto.

En este orden, dicha petición será atendida en la modalidad de consulta, para lo cual se cuenta con el término de treinta (30) días hábiles, de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido mediante la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Consideraciones:

Sea lo primero señalar que los conceptos que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio emite en atención a las consultas formuladas sobre las materias de su competencia, tienen sentido general y abstracto, y en esa medida no tienen carácter vinculante, ni comprometen la responsabilidad de la entidad como tampoco pueden condicionar el ejercicio de sus competencias administrativas.

Es importante precisar que, al ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de su Oficina Asesora Jurídica, no le asiste la facultad de dirimir situaciones de

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. (...)"

carácter particular. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-542 de 2005² estableció que:

"Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparan a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no."

Igualmente, es pertinente señalar que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene 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.

En este orden, la Oficina Asesora Jurídica, está facultada para resolver consultas relacionadas con la aplicación e interpretación de normas relacionadas con temas o materias que son objeto de regulación por esta cartera ministerial sin pronunciarse sobre casos particulares y concretos, razón por la cual en lo referente al tema se pronuncia de la siguiente manera:

Consulta:

«1. Fondo Municipal de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana.

Entiendo que lo relacionado con la Reforma Urbana se refiere a que debemos aplicar las normas urbanísticas establecidas cuando construimos nuestros proyectos de vivienda, y no como entidad Municipal encargada del ordenamiento urbano de la ciudad.

2. Si los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana pueden o no construir proyectos de vivienda, ya sean en las modalidades de vivienda nueva y/o mejoramiento, es decir, ¿somos constructores de vivienda?» **(sic)**

El artículo 91 de la Ley 388 de 1997³, definió la vivienda de interés social, como aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las

² Corte Constitucional. Sentencia C-542 de 24 de mayo de 2005, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

³ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros".

condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

De acuerdo con el artículo 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

De conformidad con el numeral 6° del artículo 313 de la Constitución Política, corresponde a los concejos municipales o distritales, determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

La Ley 715 de 2001, en su artículo 76, determinó las competencias de los municipios para que directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos puedan promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal, entre otros, en el sector de vivienda, respecto de lo cual señaló 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.»

Los Fondos de Vivienda de Interés Social de carácter territorial fueron creados por los municipios, los distritos especiales, las áreas metropolitanas y la intendencia de San Andrés y Providencia de conformidad lo establecido por el artículo 17 de la Ley 3 de 1991⁴, norma derogada por el artículo 96 de la Ley 617 de 2000.

⁴ “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”.

No obstante, el artículo 75 de la Ley 617 de 2000⁵, otorga libertad a los departamentos, distritos o municipios para la creación de dependencias, entre ellas, las necesarias para el desarrollo de políticas de vivienda de interés social, a saber:

«ARTICULO 75. LIBERTAD PARA LA CREACION DE DEPENDENCIAS. Sin perjuicio de las competencias que le han sido asignadas por la ley a los departamentos, distritos o municipios, éstos no están en la obligación de contar con unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas para el cumplimiento de las siguientes funciones: desarrollo de políticas de vivienda de interés social, defensa del medio ambiente y cumplimiento de las normas en materia ambiental, atención de quejas y reclamos, asistencia técnica agropecuaria, promoción del deporte, tránsito, mujer y género, primera dama, información y servicios a la juventud y promoción, casas de la cultura, consejerías, veedurías o aquellas cuya creación haya sido ordenada por otras leyes.

Las unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas a que se refiere el presente artículo sólo podrán crearse o conservarse cuando los recursos a que se refiere el artículo 3o de la presente ley sean suficientes para financiar su funcionamiento. En caso contrario las competencias deberán asumirse por dependencias afines.

En todo caso las dependencias que asuman las funciones determinadas en el presente artículo deberán cumplir con las obligaciones constitucionales y legales de universalidad, participación comunitaria y democratización e integración funcional.

PARAGRAFO 1o. *Las funciones de control interno y de contaduría podrán ser ejercidas por dependencias afines dentro de la respectiva entidad territorial en los municipios de 3a., 4a., 5a. y 6a. categorías.*

PARAGRAFO 2o. *Las dependencias que asumen las funciones de los Entes Deportivos Departamentales, deberán, como mínimo tener Junta Directiva con representación de ligas, municipios y de Coldeportes Nacional; así como manejar los recursos de fondos del deporte en cuentas especiales para este fin. Igualmente, deberán tener un plan sectorial del deporte de conformidad con la legislación vigente.» [Subrayado fuera del texto]*

En ese orden, los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana pueden ser creados por los departamentos, distritos o municipios y sus recursos incluyen aportes de la entidad territorial respectiva, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 3 de 1991.

El artículo 18 de la Ley 3 de 1991, dispuso que los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana tendrán como objeto desarrollar las políticas de vivienda de interés social en las áreas urbanas y rurales, **aplicar la Reforma Urbana en los términos previstos por la Ley 9 de 1989 y demás**

⁵ "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".

disposiciones concordantes, especialmente en lo que se hace referencia a la vivienda de interés social, y promover las organizaciones populares de vivienda.

A través de la Ley 9 de 1998, fueron dictadas normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes. Esta disposición normativa tuvo una modificación considerable con la Ley 388 de 1997, cuyos objetivos son los siguientes:

1. *"Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.*
2. *El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.*
3. *Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.*
4. *Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.*
5. *Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política."*

En ese sentido, la reforma urbana que deben aplicar los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana está directamente relacionada con la aplicación de las normas de ordenamiento territorial en ejercicio de la función pública de urbanismo en cabeza de los municipios y distritos, **especialmente** en lo relacionado con las normas sobre vivienda de interés social.

Sumado a lo anterior, el artículo 19 de la Ley 3 de 1991, fijó de manera taxativa las funciones de los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, **sin perjuicio de las funciones asignadas por los concejos municipales o distritales**:

«Artículo 19º.- Serán funciones de los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, sin perjuicio de las otras que les asignen los concejos municipales, distritales, las Juntas metropolitanas o el Consejo Intendencial de San Andrés y Providencia, las siguientes:

a. Coordinar acciones con el INURBE y demás entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social para la ejecución de sus políticas. Especialmente coordinará con la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero la ejecución de programas de soluciones de vivienda de interés social en el sector rural;

b. Canalizar recursos provenientes del Subsidio Familiar de Vivienda para aquellos programas adelantados con participación del municipio, del Distrito Especial, del área metropolitana o de la Intendencia de San Andrés y Providencia;

c. Desarrollar directamente o en asocio con entidades autorizadas, programas de construcción, adquisición, mejoramiento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos de soluciones de vivienda de interés social;

d. Adquirir por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para la ejecución de planes de vivienda de interés social, la legalización de títulos un en urbanizaciones de hecho o ilegales, la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo, la rehabilitación de inquilinatos y la ejecución de proyectos de reajuste de tierras e integración inmobiliaria siempre que se trate de vivienda de interés social;

e. Fomentar el desarrollo de las organizaciones populares de vivienda;

f. Promover o establecer centros de acopio de materiales de construcción y de herramientas para apoyar programas de vivienda de interés social;

g. Otorgar créditos descontables o redescontables en el Banco Central Hipotecario según lo dispuesto en la Ley 9 de 1989, para financiar programas de soluciones de vivienda de interés social.”

Por consiguiente, en criterio de esta oficina, los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana están facultados por la ley para desarrollar directamente o en asocio con entidades autorizadas, programas de construcción, adquisición, mejoramiento de vivienda de interés social, conforme a las funciones asignadas en el acto administrativo de creación expedido por la autoridad competente y de acuerdo con las competencias de los municipios para que directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos puedan promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal en materia de vivienda.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2024ER0031450, siendo 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 28⁶ de la Ley 1437 de 2011, sustituidos por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, emite un concepto de carácter general sobre 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:

Juan Sebastian Hernandez Yunis
Coordinador Grupo Conceptos
Oficina Asesora Jurídica

⁶ **"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.