

**MEMORANDO**

Bogotá D.C., 27 de Noviembre de 2018

Para:

**VIVIANA TABOADA ARANGO**  
Subdirectora General para la Superación de la Pobreza

De: Oficina Asesora Jurídica

Asunto: Concepto jurídico sobre exclusión de beneficiarios del SFVE que no asisten a las audiencias de selección.

En atención al memorando M-2018-3000-000133 del 14 de noviembre de 2018, en el que se solicita emitir concepto jurídico sobre la posibilidad de excluir a aquellos hogares que no asistan a las audiencias de selección de beneficiarios a través de sorteo bajo la modalidad presencial o virtual, emito el respectivo concepto en los siguientes términos:

**I. ANTECEDENTES.**

Mediante memorando M-2018-3000-000133 del 14 de noviembre de 2018, la Subdirección General para la Superación de la Pobreza remite solicitud de concepto a esta Oficina Asesora Jurídica requiriendo: *"revisar la posibilidad de no seleccionar aquellos hogares que no asistan a las audiencias de selección de beneficiarios a través de sorteo bajo la modalidad presencial o virtual. Lo anterior se solicitó por parte del Ministerio de Vivienda, debido a que en ocasiones dichos hogares tampoco culminan las etapas posteriores luego de surtida la selección, esto es, la asignación del subsidio, escrituración, recibo material del inmueble, entre otras; situaciones que conllevan a tener que iniciar de manera posterior, por parte del Ministerio de Vivienda, la revocatoria de dichos subsidios"*.

**II. PROBLEMA JURÍDICO.**

El interrogante formulado por Subdirección General para la Superación de la Pobreza, en el memorial M-2018-3000-000133 de 2018 se puede sintetizar en el siguiente problema jurídico:

*¿Es posible que los hogares que no asistan a las audiencias de selección a través de sorteo bajo la modalidad presencial o virtual pierdan el derecho a ser seleccionados como beneficiarios del programa de subsidio familiar de vivienda en especie?*

**III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA.****1. Programa Nacional de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE).**

El Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie -SFVE- es el programa que adelanta el Gobierno Nacional con el propósito de entregar viviendas de interés prioritario, a título de subsidio en especie, tal y como lo ordena el artículo 51 de la Constitución Política; dicho subsidio





se entrega a la población vulnerable referida en el inciso 2 del artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, el cual señala:

*"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 esté en situación de desplazamiento, 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, personas en situación de discapacidad y adultos mayores"*

El programa se encuentra reglamentado por el Decreto 1077 de 2015, el cual compiló todas las normas referentes al Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio, incluido lo referente al proceso de determinación, identificación de potenciales beneficiarios, convocatoria, postulación, selección y asignación de beneficiarios del SFVE, así mismo el Decreto establece las entidades encargadas de desarrollar el proceso.

## **2. Identificación, Selección y Postulación de Potenciales Beneficiarios del SFVE.**

Teniendo en cuenta que el SFVE tiene cobertura nacional y se aplica a todas las zonas definidas como suelo urbano en los Planes de Ordenamiento Territorial de cada municipio del país, éstos son los encargados de postular los terrenos en los cuales se podría adelantar el programa; posteriormente, el Ministerio de Vivienda determina la viabilidad de los terrenos y el número de viviendas para configurar el proyecto.

De acuerdo a la información aportada por las Alcaldías, el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, es el encargado de establecer los criterios para definir el porcentaje de población beneficiaria para cada grupo de población, con el fin de determinar la composición poblacional de cada proyecto de vivienda que se desarrolle. Una vez seleccionados los proyectos, FONVIVIENDA remitirá al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la respectiva información sobre el departamento y municipio donde se desarrolla o desarrollará el proyecto, el número de viviendas a ser transferidas a título de subsidio en especie y los porcentajes de composición poblacional, para que Prosperidad Social entregue a FONVIVIENDA la resolución con el listado de potenciales beneficiarios para cada uno de los proyectos.

La identificación de potenciales beneficiarios por parte de Prosperidad Social se hace a través de la información allegada por parte de las entidades competentes y teniendo en cuenta los porcentajes de composición poblacional del proyecto, atendiendo los criterios de priorización que establezca la Ley. Posteriormente se envía a FONVIVIENDA la resolución con la relación de los hogares potencialmente beneficiarios para cada proyecto de vivienda.

Una vez se hayan determinado los potenciales beneficiarios, FONVIVIENDA se encargará, mediante acto administrativo, de abrir convocatoria para que las personas habilitadas e interesadas en adquirir el subsidio se presenten y aporten todos los requisitos señalados en la ley en el proceso de postulación. La verificación de la información será responsabilidad de FONVIVIENDA y deberá verificar la veracidad de la información; esta entidad será la responsable de rechazar las postulaciones que considere tal y como lo establece el artículo 2.1.1.2.1.2.7 del Decreto 1077 de 2015, así:



"(...) Antes de concluir el proceso de asignación del SFVE, el Fondo Nacional de Vivienda - **FONVIVIENDA- tendrá la facultad de revisar en cualquier momento la consistencia y/o veracidad de la información suministrada por el postulante.** Si se determina que existe imprecisión o falta de veracidad en los datos suministrados en el formulario de postulación y/o en los documentos que lo acompañan, o en las condiciones o requisitos del hogar, se solicitará al postulante emitir las aclaraciones del caso, para lo cual se otorgará un término por parte de la entidad que realice el proceso de verificación. **Si dentro del plazo establecido no se subsanan las imprecisiones o se aclaran las presuntas irregularidades que se presenten, se rechazarán las postulaciones presentadas**". (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Así mismo, las razones por las cuales FONVIVIENDA podrá rechazar las postulaciones se encuentran consignadas en el artículo 2.1.1.2.1.2.9 del Decreto 1077 de 2015 y deberán ser revisadas por la entidad antes de proceder dar inicio al proceso de selección.

### **3. Selección de Beneficiarios del SFVE.**

En el momento en el que FONVIVIENDA haya hecho el proceso de rechazo de postulaciones y tenga definido el listado de postulantes que cumplen los requisitos, remitirá al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el respectivo listado para que la entidad seleccione los beneficiarios teniendo en cuenta los criterios de priorización establecidos en la Resolución Conjunta No. 0363 del 31 de mayo de 2018 y las bases de datos remitidas por las entidades competentes. Si los hogares postulados por orden de priorización que cumplen requisitos corresponden o son inferiores al número de viviendas se asignan directamente, pero si los hogares postulados por orden de priorización que cumplen requisitos exceden el número de viviendas se deberá llevar a cabo un Sorteo.

### **4. Asignación del Subsidio a Beneficiarios.**

Una vez culminado el proceso de identificación, selección, postulación de beneficiarios, así como el proceso de verificación de información y rechazo a quienes no cumplen con los requisitos, corresponde a FONVIVIENDA expedir y comunicar la resolución de asignación a quienes fueron seleccionados, tal y como lo señala la Ley 1537 de 2012 en el artículo 10:

**Artículo 10. Transferencia, entrega y legalización de las viviendas. Corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo que se refiere al sector urbano, y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en lo que se refiere al sector rural, definir las condiciones para la transferencia y/o entrega y/o legalización del subsidio en especie a los hogares beneficiarios, una vez culminados los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario.** (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Por su parte, los incisos 1 y 2 del artículo 2.1.1.2.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015 establecen:

**ARTÍCULO 2.1.1.2.1.4.1. Asignación. FONVIVIENDA expedirá el acto administrativo de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie a los beneficiarios señalados en la resolución emitida por el DPS.** La resolución de asignación por parte del Fondo Nacional de Vivienda será publicada en el Diario Oficial.

El Fondo Nacional de Vivienda comunicará a los hogares beneficiarios, a través del operador designado, el resultado del proceso de asignación, mediante una carta para cada hogar, **en donde se le informará su condición de hogar beneficiario y el procedimiento mediante el cual podrá hacer efectivo el subsidio.**



Como se menciona previamente el proceso de asignación culmina con la expedición y comunicación del acto administrativo que asigna el subsidio a los beneficiarios por parte de FONVIVIENDA de acuerdo a los lineamientos contenidos en el Decreto 1077 de 2015, posteriormente se procederá a la legalización de la entrega formal y material del inmueble de acuerdo a lo señalado en el artículo 2.1.1.4.1.5.5 del mencionado decreto, y en las demás normas que regulen la materia.

## **5. Del caso en concreto**

Teniendo en cuenta los presupuestos analizados en el presente concepto y lo señalado por parte de la Subdirección General para la Superación de la Pobreza, se encuentra que la Ley 1537 de 2018 señala de forma clara el procedimiento administrativo del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, encontrándose que las funciones tanto del Departamento Administrativo para la Prosperidad como del Fondo Nacional de Vivienda se hallan debidamente asignadas, de tal forma que no hay lugar a que se confundan a lo largo de la asignación del beneficio. El artículo 10 la Ley 1537 de 2012 y los artículos 2.1.1.2.1.4.1, 2.1.1.2.1.4.2, 2.1.1.2.1.4.5 del Decreto 1077 de 2015 establecen que una vez seleccionados los beneficiarios por parte de Prosperidad Social, corresponde a FONVIVIENDA culminar el proceso de asignación, transferencia, entrega y demás procedimientos que culminen con la legalización de las viviendas, razón por la cual y tal como lo afirma la Subdirección, la labor de Prosperidad Social finaliza al momento en el que se da acompañamiento en el desarrollo de los sorteos de selección de hogares y no es función de Prosperidad Social dejar de cumplir con su obligación legal de seleccionar a los beneficiarios o impedir que puedan acceder a este beneficio.

Precisamente el Decreto 1077 de 2015 establece en dos oportunidades el procedimiento a seguir en caso de que no se cumplan con los requisitos para acceder al beneficio, y en ambos casos corresponde al Ministerio de Vivienda determinar quiénes pueden y quienes no pueden ser beneficiarios del SFVE. En primer lugar se encuentran las causales de rechazo de la postulación en el artículo 2.1.1.2.1.2.9 del mencionado Decreto, modificado por el artículo 7 del Decreto 2411 de 2015, así:

**ARTÍCULO 2.1.1.2.1.2.9. Rechazo de la postulación.** FONVIVIENDA rechazará las postulaciones de los hogares que presenten alguna de las siguientes condiciones.

- a) Que el postulante comparta el mismo hogar potencial beneficiario con otro postulante. En este caso se aceptará la primera postulación y se rechazarán las posteriores.
- b) Que alguno de los miembros del hogar sea propietario de una o más viviendas, salvo que esta i) haya sido abandonada o despojada en el marco del conflicto armado interno, o ii) se encuentre en zonas de riesgo por la ocurrencia de eventos físicos peligrosos de origen tecnológico o en zonas de afectación 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 los planes de emergencia y contingencia de que trata el artículo 42 de la Ley 1523 de 2012 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.
- c) Que alguno de los miembros del hogar postulante haya sido beneficiario de un subsidio familiar de vivienda que haya sido efectivamente aplicado, salvo quienes hayan perdido la vivienda por imposibilidad de pago, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 546 de 1999 o cuando la vivienda en la cual se haya aplicado el subsidio haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable como 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 o afectación a que se refiere el literal b) del presente artículo.



d) Que alguno de los miembros del hogar haya sido sancionado conforme a lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley 3a de 1991 o las normas que la modifiquen adicionen o sustituyan.

Parágrafo. La acreditación de que la vivienda se encuentra en algunas de las situaciones a que se refiere el numeral ii) del literal b) del presente artículo, se realizará mediante certificación emitida por la entidad encargada del diseño, ejecución u operación de la obra e inclusión de los hogares en los censos elaborados por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres, avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres, refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

En este caso, para la asignación del subsidio familiar de vivienda de que trata el artículo 2.1.1.2.1.4.1 el hogar o el oferente del proyecto deberán acreditar la transferencia del derecho de dominio del inmueble desalojado a la entidad que corresponda de acuerdo con las normas vigentes, mediante la presentación del certificado de libertad y tradición respectivo o con certificación emitida por la entidad adquirente.

De acuerdo con la solicitud de concepto se afirma que el interrogante surge por parte del Ministerio de Vivienda por las razones que se exponen a continuación.

"(...) Lo anterior se solicitó por parte del Ministerio de Vivienda, debido a que en ocasiones **dichos hogares tampoco culminan las etapas posteriores luego de surtida la selección, esto es, la asignación del subsidio, escrituración, recibo material del inmueble, entre otras;** situaciones que conllevan a tener que iniciar de manera posterior, por parte del Ministerio de Vivienda, la revocatoria de dichos subsidios (...)" (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Siguiendo con el análisis del Decreto 1077 de 2015, es preciso citar que se tiene contemplado un proceso a seguir en caso de que los hogares beneficiarios no cumplan con sus obligaciones una vez han sido beneficiarios del Subsidio ya sea por la modalidad directa o por la de sorteo, lo anterior se encuentra en el inciso 1 del artículo 2.1.1.2.1.4.8, así:

**ARTÍCULO 2.1.1.2.1.4.8. Sustitución de hogares de subsidio familiar de vivienda.** En aquellos casos en que **el beneficiario no cumpla, dentro de los términos o en las fechas establecidas, las condiciones que se definan en el marco del programa de vivienda gratuita para hacer efectivo el subsidio, o cuando mediante cualquier acto manifieste no tener interés en convertirse en propietario de la vivienda que le ha sido asignada, FONVIVIENDA podrá sustituir al hogar beneficiario** por un hogar postulante que haya cumplido con los criterios establecidos en la presente sección y no haya sido beneficiario del subsidio familiar de vivienda en especie.

Como se puede observar, el Decreto contempla dentro de sus etapas la posibilidad de no asignar el beneficio en caso de incumplir con los requisitos o las fechas determinados por el Ministerio de Vivienda, lo cual es ajustado a la realidad y a los fines del beneficio, ya que no es posible cambiar las condiciones de acceso o asignación al Subsidio para todos los beneficiarios por el incumplimiento por parte de algunos de los participantes.

Por otra parte, dentro de la solicitud de concepto se afirma que:

"(...) las familias que participan en dichos sorteos, de manera previa adelantan el proceso de postulación ante las cajas de compensación familiar (operadores del Ministerio de Vivienda en territorio) **y es por este mecanismo como el Ministerio de Vivienda tiene conocimiento de la ubicación de los hogares que potencialmente puedan ser seleccionados como beneficiarios,** de acuerdo con lo establecido en la Ley 1537 de 2012".



Al respecto, como se señaló previamente, es preciso recordar que la etapa inicial del proceso que consiste en determinar los proyectos, el número de viviendas y la composición poblacional, se hace de manera conjunta entre las Alcaldías y el Ministerio de Vivienda, igualmente dentro de la postulación se cuenta con información suficiente de los participantes para dar paso a la elaboración de la lista de hogares que cumplen y no cumplen con los requisitos. Por último, FONVIVIENDA, en cualquier momento, puede verificar la información para evitar que el subsidio se pierda o sea asignado de forma equivocada como se observa en el inciso 2 del parágrafo 3 del artículo 2.1.1.2.1.3.1 modificado por el artículo 5 del Decreto 2231 de 2017, a saber:

*En todo caso, antes de la entrega del listado de hogares que cumplen requisitos de postulación por parte de FONVIVIENDA, esta entidad podrá solicitar al alcalde del Municipio o Distrito en que se ejecute el proyecto de vivienda que, con fundamento en los instrumentos o bases de información que considere pertinentes, verifique si los hogares potencialmente beneficiarios están habitando en suelo urbano o rural del municipio.* (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Por último, es indispensable revisar las normas que regulan las condiciones para el Sorteo; como se mencionó previamente, si los hogares postulados por orden de priorización que cumplen requisitos corresponden o son inferiores al número de viviendas, se asignan directamente, pero si los hogares postulados por orden de priorización que cumplen requisitos exceden el número de viviendas, se realiza un sorteo. Para llevar a cabo el sorteo debe revisarse el artículo 2.1.1.2.1.3.2 del Decreto 1077 de 2015 modificado por el Decreto 2411 de 2015, que establece las condiciones para llevar a cabo el sorteo, la Resolución 3078 "Por la cual se establece el procedimiento de sorteo para la selección de hogares beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie" y las Resoluciones 00847 y 2248 de 2017.

En las normas citadas previamente no se encuentra contemplada la posibilidad de no asignar el beneficio a los hogares que no asistan al sorteo; igualmente, no es posible contemplar la posibilidad de que esto ocurra ya que por principio de legalidad y en cumplimiento del principio de no regresión, no se puede tomar medidas que impidan acceder a un derecho fundamental como lo es el acceso a la vivienda digna. Lo anterior también se encuentra sustentado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia T-669 de 2016 en la cual se afirmó:

*"Las únicas causales válidas para rechazar una postulación al programa de subsidio de vivienda familiar en especie, son aquellas reseñadas en los artículos transcritos, por lo que las autoridades no solo no podrán incluir nuevas causales o ampliar las existentes, ni tampoco imponer barreras que dificulten el proceso de postulación, so pena de vulnerar el derecho al debido proceso (...)".* (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Igualmente, en la Sentencia T-014 de 2014, el máximo tribunal constitucional se pronunció sobre el tema y dijo:

*"(...) se tiene que desde sus primeros pronunciamientos este Tribunal ha considerado que el derecho a una vivienda digna hace parte de los derechos económicos, sociales y culturales, que se caracterizan por tener una naturaleza eminentemente prestacional que está a cargo del Estado y que necesitan para su aplicación de un desarrollo legislativo previo. Específicamente se ha dicho que: "el derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la*



sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley” (Subrayado y negrilla fuera del Texto)

En este orden de ideas, el Artículo 23 de la Ley 1537 de 2012, y el Artículo 2.1.1.2.1.2.9 del Decreto 1077 de 2015 son los únicos que contemplan las casuales de exclusión de beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie, por lo tanto no resulta procedente aplicar otras que no estén previstas en el ordenamiento jurídico.

## CONCLUSIONES.

De conformidad con lo desarrollado a lo largo de este concepto, la respuesta al problema jurídico planteado consistente en determinar si es posible que los hogares que no asistan a las audiencias de selección a través de sorteo bajo la modalidad presencial o virtual pierdan el derecho a ser seleccionados como beneficiarios del programa de subsidio familiar de vivienda en especie, es negativa en tanto que se encuentra que no existe legalmente la posibilidad de excluir aquellos hogares que no asistan a las audiencias de selección de beneficiarios a través de sorteo bajo la modalidad presencial o virtual, ya que se considera que cualquier acción al respecto podría ir en contra de los mandatos constitucionales y legales de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, así como de eliminar las barreras de acceso a los programas de vivienda creados por el mismo Estado. Adicionalmente, se encuentra que dentro del proceso de identificación, selección, postulación y asignación descrito a lo largo de este concepto, se hallan los mecanismos para no seleccionar a los hogares que no cumplan con los requisitos para ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, así como de sustituir aquellos hogares que no cumplan con sus obligaciones luego de asignado el beneficio.

La presente respuesta tiene la naturaleza de un concepto jurídico; constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo establecido por el artículo 26 del Código Civil y el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sustituido por la Ley 1755 de 2015.

Se recuerda que este y los demás conceptos de la Oficina Asesora Jurídica se encuentran a disposición de todos los colaboradores de la Entidad, para su consulta, en el enlace Conceptos Jurídica en la intranet.

Atentamente,

  
**LUCY EDREY ACEVEDO MENESES**  
Jefe de Oficina  
Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Laura Cristina Hernandez Lozano  
Revisó: Omar Alberto Barón Avendaño  
Folios: 4  
Anexo: 0  
Copia: Claudia Liliana Abreú Bazurto - Coordinador(a)  
GIT Acompañamiento Social de Vivienda Gratuita



GOBIERNO  
DE COLOMBIA



PROSPERIDAD SOCIAL



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado M-2018-1400-007538

Fecha: 27/11/2018