



Bogotá D.C.,

ORIGEN [REDACTED]
DESTINO [REDACTED]
ASUNTO RESPUESTA
OBS CONSULTA - CONCURRENCIA DE SUBSIDIOS

Señora

2021EE0012160



[REDACTED]
Ciudad,

Asunto: Consulta – Concurrencia de subsidios
Radicado 2021ER0007347 de 22/01/2021

Cordial saludo,

En atención a la consulta del asunto elevada, en la cual formula una inquietud relacionada con la concurrencia de subsidios, esta Oficina Asesora Jurídica presenta algunas consideraciones respecto del tema, dentro de las funciones asignadas por el Decreto Ley 3571 de 2011, no sin antes señalarle que a esta dependencia le corresponde emitir conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus funciones y competencias, sin pronunciarse sobre asuntos de carácter particular y concreto.

Dicha petición será atendida en la modalidad de consulta, para lo cual se cuenta con el término de 35 días hábiles, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Decreto 491 de 2020, en los siguientes términos:

CONSULTA:

“Por medio de la presente solicitamos de manera atenta, concepto de parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, respecto a la aplicación de manera complementaria y/o concurrente de los subsidios familiares de vivienda regulados en el Artículo 6 de la Ley 3 de 1991 y la Ley 2079 de 2021 en desarrollo del programa “Casa Digna, Vida Digna”.

(...)

Así las cosas, consideramos y entendemos que el Decreto 1077 ya tiene aplicabilidad del artículo 8 de la mencionada ley y que es posible postular hogares a un subsidios de mejoramientos en el marco de Casa Digna, Vida Digna, por lo que estamos elevando la

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. (...)”

2 “Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(...)

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.(...)”



consulta en este momento teniendo en cuenta que la interpretación frente a la aplicación de la norma expedida debe darse teniendo en cuenta los criterios que sean más favorables al ciudadano y que a su vez no menoscabe los derechos ya establecidos anteriormente.

En concreto, se puede entender en materia del Subsidio Familiar de Vivienda, que la Ley 3 de 1991, a través del Artículo 6 establece aquellas personas que pueden tener por una sola vez el subsidio familiar de vivienda, pero que con la entrada en vigencia de la Ley 2079 de 2021 se amplía favorablemente la posibilidad de otorgar un nuevo subsidio familiar de vivienda a los hogares que ya fueron beneficiados y que dicho proceso ya encuentra su reglamentación en los artículos 2.1.1 7 .7 y 2.1.1.7.10 del Decreto 1077 de 2015 tal y como se expresa a continuación:

“ARTÍCULO 2.1.1 7 .7. Imposibilidad para postular al Subsidio. No podrán postularse al subsidio de que trata este capítulo [Capítulo 7] los hogares que sean propietarios o poseedores de una vivienda diferente a la que será objeto de intervención, ni aquellos que hayan sido beneficiarios de u subsidio familiar de vivienda que haya sido efectivamente aplicado, salvo quienes hayan sido beneficiarios del subsidio en la modalidad de arrendamiento, 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 esta haya resultado afectada o destruida por causas no imputables al hogar beneficiario, 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 que haya sido abandonada o despojada en el marco del conflicto armado interno..

(...)

ARTÍCULO 2.1.1.7.10. Valor del subsidio familiar de vivienda. El valor del subsidio familiar de vivienda de interés social para áreas urbanas que otorgue FONVIVIENDA, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación en la modalidad de mejoramiento en el marco del Programa "Casa Digna, Vida Digna", será otorgado por un valor equivalente hasta dieciocho (18) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El subsidio familiar de vivienda que asigne FONVIVIENDA en el marco de lo dispuesto en este capítulo, podrá aplicarse de forma concurrente con subsidios otorgados por otras entidades, para la ejecución de intervenciones que se realicen sobre un mismo inmueble. También podrá aplicarse concurrentemente cuando a los hogares beneficiarios se les haya asignado en cualquier tiempo, por parte de las distintas entidades partícipes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, subsidios de adquisición y construcción en sitio propio que hayan sido aplicados sobre las viviendas objeto de intervención.

El subsidio familiar de vivienda de que trata el presente artículo podrá ser aplicado en viviendas cuyo precio no supere el límite establecido en las normas que regulen la materia para la vivienda de interés social, de acuerdo con el avalúo catastral. (Comillas es textual, Negrilla es nuestra)

Por último, atendiendo lo expuesto, sometemos a su consideración los siguientes puntos en su calidad de ser ente rector del sector vivienda, ciudad y territorio:

- El Decreto Reglamentario 1077 de 2015 es un Acto Administrativo expedido bajo la potestad reglamentaria permanente prevista en el numeral 11 del Artículo 189 de la Constitución Política de 1991.*



- Conforme al principio de interpretación pro homine, con la expedición del Decreto 867 de 2019 incorporado en el Decreto 1077 se encuentra regulada la concurrencia de que trata el artículo 8 de la Ley 2079 de 2021.
- Es dable realizar una aplicación inmediata del Artículo 8 de la Ley 2079 de 2021 dentro del programa “Casa Digna, Vida Digna” y no se requiere de una reglamentación adicional.” (Apartes subrayados fuera de texto)

CONSIDERACIONES:

Previamente a consideración alguna sobre el tema, es importante advertir 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 básico³.

Con el fin de dar respuesta a su consulta, el presente concepto se desarrolla en el siguiente orden: (i) Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social; (ii) Subsidio Familiar de Vivienda; (iii) Vivienda De Interés Social – VIS; y (iv) Concurrencia de Subsidios.

I. Sobre el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social

La Ley 3 de 1991, “*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*”, en su artículo 1º creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el cual estaría 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.

A su vez, el literal c del artículo 2º de la misma ley, modificado por el artículo 25 de la Ley 1469 de 2011, estableció que las Cajas de Compensación Familiar conforman el Subsistema de Financiación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

Dicho sistema es un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de políticas de vivienda de interés social.

³ “Artículo 1º del Decreto Ley 3571 del 27 de septiembre de 2011 “*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.*”



De acuerdo con el artículo 2⁴ ibidem, las entidades otorgantes de subsidio del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, de acuerdo con las funciones que cumplan, conformarán los subsistemas de fomento o ejecución, de asistencia técnica y promoción a la organización social, y de financiación.

Lo anterior, para efectos del caso de su consulta, pues se considera que la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía hace parte de dicho sistema.

II. Sobre el Subsidio Familiar de Vivienda

El artículo 6° de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011⁵ y adicionado por el artículo 18 de la Ley 1537 de 2012⁶, establece que el Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero o en especie, con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario. Así mismo, contempla que la cuantía del subsidio será 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.

“ARTÍCULO 28. El artículo 6o de la Ley 3ª de 1991 quedará así:

Artículo 6o. Establézcase 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 5o de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.

La cuantía del subsidio será 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. (...)

En el mismo sentido, en relación con la definición de Subsidio Familiar para adquisición de Vivienda de Interés Social -VIS, el artículo 2.1.1.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015 contempla:

“2.3. Subsidio Familiar de Vivienda. El Subsidio Familiar de Vivienda de que trata esta sección es un aporte estatal en dinero entregado por la entidad otorgante del mismo, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, que constituye un complemento del ahorro y/o los recursos que le permitan acceder a una

⁴ ARTÍCULO 2o. Las entidades integrantes del Sistema Nacional de Vivienda de interés social, de acuerdo con las funciones que cumplan conformarán los subsistemas de fomento o ejecución, de asistencia técnica y promoción a la organización social, y de financiación, así. (...)

⁵ “Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.”

⁶ “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.”



solución de vivienda de interés social y que puede ser cofinanciado con recursos provenientes de entidades territoriales.” (Subrayado fuera de texto)

III. Sobre la calificación de vivienda de interés social - VIS

En articulación con la normas expuestas, la Ley 388 de 1997 definió el concepto de vivienda de interés social, señalando que se trata de aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, en tal sentido, en cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional es el encargado de establecer 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 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.

En desarrollo de lo cual, a través del artículo 85 de la Ley 1955 de 2019 “*Por el cual se expide el Plan Nacional De Desarrollo 2018-2022*”, el Gobierno Nacional estableció la definición de vivienda de interés social – VIS, así:

“ARTÍCULO 85. CONCEPTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. De conformidad con lo previsto en el artículo ⁹¹ de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción sostenible, y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv). Excepcionalmente, para las aglomeraciones urbanas definidas por el Conpes y cuya población supere un millón (1.000.000) de habitantes, el Gobierno nacional podrá establecer como precio máximo de la vivienda de interés social la suma de ciento cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (150 smmlv). Para el caso de los municipios que hacen parte de dichas aglomeraciones, el valor aplicará únicamente para aquellos en que el Gobierno nacional demuestre presiones en el valor del suelo, que generan dificultades en la provisión de vivienda de interés social. El valor máximo de la Vivienda de Interés Prioritario, será de noventa salarios mínimos mensuales legales vigentes (90 smmlv).

Tratándose de programas y/o proyectos de renovación urbana, la vivienda de interés social podrá tener un precio superior a los ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv), sin que este exceda los ciento setenta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (175 smmlv). La vivienda de interés prioritario en renovación urbana podrá tener un precio superior a los noventa salarios mínimos mensuales legales vigentes (90 smmlv), sin que este exceda los ciento diez salarios mínimos mensuales legales vigentes (110 smmlv). (...)” (Negrillas fuera del texto)

⁷ “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”.



Por lo cual, bajo el régimen del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio está calificada como VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL – VIS la vivienda adquirida tendrá un valor total de \$122.651.010, que frente al monto del salario mínimo para el año 2021 (\$908,526), equivale a los ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 SMMLV), salvo que se trate de una vivienda perteneciente a aglomeraciones urbanas definidas por el Conpes y cuya población supere un millón (1.000.000) de habitantes, en la cuales se tiene como precio máximo de la vivienda de interés social la suma de ciento cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (150 smmlv). Disposición que fue reglamentada por el artículo 1 del Decreto 1467 de 2019, adicionado al Decreto Único del Sector 1077 de 2015, indicando de manera taxativa cuales son los municipios y distritos que se verán beneficiados por dicha medida.

IV. Sobre la concurrencia de subsidios

Ahora, respecto a la concurrencia, de conformidad con Conceptos anteriores emitidos por esta Oficina Asesora Jurídica⁸, el subsidio puede ser otorgado de manera concurrente por parte de las entidades integrantes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, de acuerdo con sus funciones siempre y cuando el subsidio familiar de vivienda cumpla con los requisitos establecidos en la ley para ser entregado por una sola vez al hogar beneficiario y sea para adquirir una solución de vivienda, con fundamento en las siguientes normas:

El artículo 6° de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011⁹ y adicionado por el artículo 18 de la Ley 1537 de 2012¹⁰, en el párrafo 4° establece lo siguiente:

“PARÁGRAFO 4o. Los hogares podrán acceder al subsidio familiar de vivienda de interés social otorgado por distintas entidades partícipes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y aplicarlos **concurrentemente** para la obtención de una solución de vivienda de interés social cuando la naturaleza de los mismos así lo permita”. (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Ahora bien, el numeral 2.6 del artículo **2.1.1.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015, define la concurrencia del subsidio familiar de vivienda, como:**

“el mecanismo mediante el cual el hogar beneficiario puede acceder al subsidio familiar de vivienda otorgado por distintas entidades partícipes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social para facilitar el acceso a una solución de vivienda y que es procedente cuando la naturaleza de las modalidades que se asignen de manera concurrente, permitan su aplicación sobre una misma solución de vivienda”.

⁸ En respuesta a las consultas con Radicado 2020ER0095863 del 26/10/2020 y 2020ER0019081 del 27 de febrero de 2020.

⁹ **“Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.”**

¹⁰ **“Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.”**



Adicional a ello, el artículo 2.1.1.8.1, del Decreto 1077 de 2015, dispone que la concurrencia y complementariedad de los subsidios se aplicará para las nuevas postulaciones al subsidio familiar de vivienda destinado a la adquisición de vivienda nueva o usada, otorgada por el Gobierno Nacional a través de FONVIVIENDA con los nuevos subsidios familiares de vivienda otorgados por las Cajas de Compensación Familiar¹¹.

Sin embargo, para que se dé la concurrencia de subsidios estipulada en la normatividad, esto es, el artículo 2.1.1.8.1 del Decreto 1077 de 2015, deberá el beneficiario cumplir con los siguientes requisitos:

1. Que el subsidio sea asignado por alguna entidad otorgante, es decir, Caja de Compensación Familiar y FONVIVIENDA.
2. Que el subsidio se encuentre vigente, es decir, que no esté vencido al momento de aplicarse.
3. Que el subsidio este sin aplicar, es decir, que el subsidio no se haya hecho efectivo, no se haya usado en otra adquisición de vivienda¹².

En relación con el procedimiento deberá darse cumplimiento a lo reglamentado en el artículo 2.1.1.8.1 y siguientes del Decreto 1077 de 2015, sobre la concurrencia de subsidios.

Conforme a la norma expuesta, se tiene que para que exista concurrencia en los subsidios, este debió ser asignado por una entidad otorgante, y su concurrencia y complementariedad con los nuevos subsidios familiares de vivienda otorgados por parte de las Cajas de Compensación Familiar solamente es aplicable cuando el mismo se encuentre vigente, no haya vencido al momento de aplicarse y no se haya hecho efectivo.

De otro lado, la norma nacional, esto es, el Decreto 1077 de 2015 dispone las condiciones de los beneficiarios para la concurrencia de subsidios, así:

“ARTÍCULO 2.1.1.8.3. Condiciones de los Beneficiarios. *La concurrencia de subsidios de que trata el presente capítulo, solo podrá aplicarse para hogares cuyos ingresos mensuales no superen el límite de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”*

De otra parte, la concurrencia de subsidios es aplicable para todos los programas de adquisición de vivienda nueva o usada, con excepción a los programas de cobertura a la tasa de interés contempladas en el Decreto 1077 de 2015, cuya norma establece:

“ARTÍCULO 2.1.1.8.7. Cobertura a la tasa. *Las distintas modalidades de cobertura a la tasa de interés contempladas en este Decreto son incompatibles entre sí aun*

¹¹ **Artículo 2.1.1.8.1 Aplicación.** *Lo estipulado en este capítulo aplica para las nuevas postulaciones al subsidio familiar de vivienda destinado a la adquisición de vivienda nueva o usada, otorgado por el Gobierno nacional para zonas urbanas, a través del Fondo Nacional de Vivienda o quien haga sus veces y la aplicación concurrente y complementaria de este, con los nuevos subsidios familiares de vivienda otorgados por las cajas de compensación familiar.*

¹² *Parágrafo 1° del Artículo 2.1.1.8.1 del Decreto 1077 de 2015.*



cuando el subsidio familiar de vivienda se aplique de forma concurrente entre Fonvivienda y las Cajas de Compensación Familiar. *En virtud de lo anterior, los hogares beneficiarios de los subsidios otorgados de manera concurrente para la adquisición de una solución de vivienda, podrán tener acceso a una sola modalidad de cobertura a la tasa de interés. (Adicionado por el Decreto 1533 de 2019, art. 21)."*

Respecto al límite de cuantía, es de indicar que la concurrencia de subsidios se aplica o se puede aplicar para la adquisición de viviendas cuyo precio no supere el límite establecido para la vivienda de interés social en las normas que regulan la materia, así lo dispone el artículo 2.1.1.8.4¹³ del Decreto 1077 de 2015; así mismo es de indicar, que el monto del subsidio que otorga FONVIVIENDA para la adquisición de vivienda en cualquiera de los esquemas o programas dispuestos por el Ministerio de Vivienda y que se encuentran regulados en el decreto en mención, se asignará por un monto de hasta 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando este sea aplicado de forma concurrente con el subsidio familiar de vivienda otorgado por las Cajas de Compensación Familiar, conforme lo dispuesto por el artículo 2.1.1.8.5 ibidem.

Para concluir, es de indicar que, si bien la concurrencia reglamentada fue entre las Cajas de Compensación Familiar y el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, eso no es óbice para que otras entidades otorgantes del subsidio puedan hacerlo, siempre y cuando la habilitación esté dada por la ley.

a) Sobre la concurrencia de subsidios en el programa “Casa Digna, Vida Digna”

En relación con el programa que consulta denominado “Casa Digna, Vida Digna”, el Decreto 867 de 2019 fue incorporado al Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, el cual en el artículo 2.1.1.7.10 reguló la concurrencia de subsidios en el Capítulo 7 denominado *SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN MODALIDAD DE MEJORAMIENTO EN EL MARCO DEL PROGRAMA “CASA DIGNA, VIDA DIGNA”*, así:

“ARTÍCULO 2.1.1.7.10. Valor del subsidio familiar de vivienda. El valor del subsidio familiar de vivienda de interés social para áreas urbanas que otorgue FONVIVIENDA, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación en la modalidad de mejoramiento en el marco del Programa “Casa Digna, Vida Digna”, será otorgado por un valor equivalente hasta dieciocho (18) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El subsidio familiar de vivienda que asigne FONVIVIENDA en el marco de lo dispuesto en este capítulo, podrá aplicarse de forma concurrente con subsidios otorgados por otras entidades, para la ejecución de intervenciones que se realicen sobre un mismo inmueble. También podrá aplicarse concurrentemente cuando a los hogares beneficiarios se les haya asignado en cualquier tiempo, por parte de las distintas entidades partícipes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, subsidios de adquisición y construcción en sitio propio que hayan sido aplicados sobre las viviendas objeto de intervención.

¹³ ARTÍCULO 2.1.1.8.4. Condiciones de las Viviendas. La concurrencia de subsidios de que trata el presente capítulo, podrá aplicarse para la adquisición de viviendas cuyo precio no supere el límite establecido para la vivienda de interés social en las normas que regulen la materia. (Adicionado por el Decreto 1533 de 2019, art. 21).



El subsidio familiar de vivienda de que trata el presente artículo podrá ser aplicado en viviendas cuyo precio no supere el límite establecido en las normas que regulen la materia para la vivienda de interés social, de acuerdo con el avalúo catastral.”
(Subrayado fuera de texto)

b) Sobre la concurrencia del subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento bajo la nueva Ley de Vivienda 2079 de 2021:

Por su parte, la Ley de Vivienda 2079 de 2021 dispuso a favor de los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento que podrán acceder al subsidio familiar de vivienda en la modalidad de adquisición de vivienda o a la misma modalidad de mejoramiento; no obstante, el artículo 8° es reiterativo al advertir en los cuatro (4) incisos que lo componen, junto con su párrafo, que es necesario reglamentar dicho beneficio, como se muestra a continuación:

“ARTÍCULO 8°. ACCESO AL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA A BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO DE MEJORAMIENTO. *Los hogares que hubieren recibido subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento podrán acceder al subsidio familiar de vivienda en la modalidad de adquisición de vivienda, siempre y cuando cumplan con los requisitos instituidos en la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*

Así mismo, los hogares que han sido beneficiarios de un subsidio de mejoramiento podrán acceder a uno posterior en la misma modalidad, cuando se cumplan con las condiciones previstas mediante reglamentación por parte del Gobierno Nacional.

Parágrafo. *La presente disposición constituye una excepción a la regla general instituida en el artículo 6 de la Ley 3 de 1991, sin perjuicio de la obligación en la entrega priorizada del subsidio familiar de vivienda para aquellos hogares que previamente nunca hayan sido beneficiados del mismo y de los tratamientos preferentes de postulación de que trata la ley 3 de 1991.*

Los hogares que hubieren recibido subsidio para la adquisición de vivienda y que transcurridos diez (10) años después de haberlo recibido, por falta de recursos u otras circunstancias su vivienda presente un déficit cualitativo, podrán acceder a un subsidio familiar de mejoramiento vivienda; para lo cual el Gobierno Nacional reglamentará los requisitos para su obtención.

En caso de desastre natural, que afecte a hogares que hayan sido beneficiados de un subsidio familiar en la modalidad de adquisición de vivienda, estos podrán acceder a otro subsidio para el mejoramiento, previa reglamentación del Gobierno Nacional”
(Subrayado fuera de texto)

De forma adicional a los apartes subrayados en el artículo 8°, que contiene preceptos expresos sobre la clara necesidad de reglamentación, la Ley 2079 de 2021 dispuso un artículo especial con el plazo para cumplir con el deber de reglamentación de la misma Ley, así:



“ARTÍCULO 50. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional deberá reglamentar lo dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor de un (1) año contado a partir de su promulgación.”

Por lo anteriormente expuesto, las respuestas frente a las afirmaciones e inquietudes planteadas en su consulta son:

• **El Decreto Reglamentario 1077 de 2015 es un Acto Administrativo expedido bajo la potestad reglamentaria permanente prevista en el numeral 11 del Artículo 189 de la Constitución Política de 1991.**

Respuesta: Es cierto.

• **Conforme al principio de interpretación pro homine, con la expedición del Decreto 867 de 2019 incorporado en el Decreto 1077 se encuentra regulada la concurrencia de que trata el artículo 8 de la Ley 2079 de 2021.**

Respuesta: No es cierto. El *Principio pro homine* ha sido tratado ampliamente por la jurisprudencia y la doctrina. La Corte Constitucional en sentencia C-438/13 lo definió así:

“El Estado colombiano, a través de los jueces y demás asociados, por estar fundado en el respeto de la dignidad humana (artículo 1º de la Constitución) y tener como fines garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes (artículo 2º), tiene la obligación de preferir, cuando existan dos interpretaciones posibles de una disposición, la que más favorezca la dignidad humana. Esta obligación se ha denominado por la doctrina y la jurisprudencia “principio de interpretación pro homine” o “pro persona”. A este principio se ha referido esta Corporación en los siguientes términos: “El principio de interpretación <pro homine>, impone aquella interpretación de las normas jurídicas que sea más favorable al hombre y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquella interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional”. Éste es entonces un criterio de interpretación que se fundamenta en las obligaciones contenidas en los artículos 1º y 2º de la Constitución antes citados y en el artículo 93, según el cual los derechos y deberes contenidos en la Constitución se deben interpretar de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En lo que tiene que ver con los derechos, los mencionados criterios hermenéuticos se estipulan en el artículo 5º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adicionalmente, se debe afirmar que estos criterios configuran parámetro de constitucionalidad, pues impiden que de una norma se desprendan interpretaciones restrictivas de los derechos fundamentales. El principio pro persona, impone que “sin excepción, entre dos o más posibles análisis de una situación, se prefiera [aquella] que resulte más garantista o que permita la aplicación de forma más amplia del derecho fundamental”.

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia de fecha cinco (5) de julio de 2019, C. P.: Hernando Sánchez Sánchez, radicación: 050012333000201802483-01, estableció frente al *Principio pro homine*:



“37. De los instrumentos internacionales indicados supra se deriva lo que ha sido denominado por la Corte Constitucional como “Cláusula de favorabilidad en la interpretación de los derechos humanos”, también conocida como principio pro homine o pro persona, el cual ha sido definido como un “[...] criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre [...]”³³, y respecto del cual la misma Corporación indicó que “[...] obliga a los operadores jurídicos a que en toda interpretación que se haga referente al ejercicio de este derecho se aplique el principio pro homine [...]”.

38. En este orden de ideas, si bien las autoridades judiciales son competentes para interpretar y aplicar las normas jurídicas, en virtud del principio de autonomía e independencia judicial, esas interpretaciones deben propender por una hermenéutica que resulte menos restrictiva de los derechos fundamentales, lo cual implica una interpretación restrictiva de las causales de desinvestidura, porque, se reitera, el principio pro homine impone al juez que “[. . .] sin excepción, entre dos o más posibles análisis de una situación, se prefiera [aquella] que resulte más garantista o que permita la aplicación de forma más amplia del derecho fundamental [. . .]”³⁴.

Por lo anterior, es necesario advertir que la Ley 2079 de 2021 otorga un nuevo beneficio, y que no se trata de la existencia de dos normas sobre la misma situación; ante lo cual, cuando la norma es clara, como es el caso de la disposición contenida en el artículo 8° de la Ley 2079 de 2021, no es dable aplicar ningún criterio de interpretación frente al mandato de reglamentación, pues tal como lo expresó la Corte Constitucional en Sentencia C-054/16 al declarar EXEQUIBLE la expresión *“Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.”*, contenida en el artículo 27 del Código Civil. En dicha oportunidad *“La Sala Plena concluye que la interpretación planteada por los demandantes es incompatible con la Constitución, precisamente por vaciar de contenido al principio de supremacía constitucional. La regla de derecho de interpretación gramatical, adecuadamente comprendida, es exequible, pues en todo caso opera como una variable dependiente de la compatibilidad entre la Carta Política y los resultados del proceso interpretativo.”*

• Es dable realizar una aplicación inmediata del Artículo 8 de la Ley 2079 de 2021 dentro del programa “Casa Digna, Vida Digna” y no se requiere de una reglamentación adicional.”

Respuesta: No es cierto. El artículo 8° de la Ley de Vivienda 2079 de 2021 es claro y reiterativo respecto al deber de reglamentación del subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento, para que los hogares puedan acceder al subsidio familiar de vivienda en la modalidad de adquisición de vivienda o a la misma modalidad de mejoramiento.



En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en el radicado 2021ER0007347 de 22/01/2021, haciéndole saber que los alcances del concepto son los establecidos en el artículo 28¹⁴ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Mónica Natalia Gómez Acosta - OAJ.
Revisó: Mike Castro Roa - OAJ.
Fecha: 15/12/2021

¹⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Artículo 28, "Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho fundamental a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."