

MEMORANDO

PARA:	LINA MARIA GONZALEZ BOTERO SUBDIRECCION DE BARRIOS
DE:	SUBSECRETARIA JURIDICA ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
ASUNTO:	RESPUESTA ACLARACION CONCEPTO 3-2024-8265, PLAN TERRAZAS

Estimada Subdirectora:

Esta Subsecretaría recibió solicitud de concepto mediante memorando No. 3-20249373 de fecha 5 de diciembre de 2024, mediante el cual la Subdirección de Barrios de la Secretaría Distrital del Hábitat, solicita una aclaración respecto de un concepto emitido por esta oficina siga No. 3-2024-10092 respecto de la aplicación de la liquidación de herencia como requisito, cuando fallece un beneficiario del Subsidio Distrital - Programa Plan Terrazas.

Aclaración previa – Emisión de conceptos por la Subsecretaría Jurídica.

Es importante precisar que, conforme con las funciones y competencias asignadas en el literal h) del artículo 23 del Decreto Distrital 121 de 2008, es función de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat *“Emitir los conceptos para absolver las consultas y las peticiones que formulen los particulares, las dependencias de la Secretaría, las entidades del sector y las autoridades en general, sobre la aplicación e interpretación de la normatividad en materia de hábitat”*.

En ese sentido, dichas consultas no resuelven casos específicos de competencia de las áreas o entidades técnicas y en todo caso, los mismos carecen de fuerza vinculante conforme lo indica el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

“Artículo 28. Alcance de los conceptos. 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”.

Por tanto, los conceptos emitidos por esta Subsecretaría tienen como finalidad proporcionar elementos de juicio generales a las entidades del sector y las dependencias de la Secretaría Distrital del Hábitat-SDHT, para que éstas, en el marco de sus competencias tomen las decisiones que correspondan en los términos del referido artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

1. Fundamento de la solicitud.

La solicitud de concepto se fundamenta en el requerimiento realizado por la Subdirección de Barrios de la Secretaría Distrital del Hábitat, en la que corresponde a la Subsecretaría Jurídica, según las competencias legalmente establecidas en el artículo 23 del Decreto Distrital 121 de 2008, Aclarar la pertinencia o no de solicitar la liquidación de herencia como requisito para que opere la sustitución del Subsidio Distrital.

Marco Normativo

- 1.1. Constitución Política de Colombia.
- 1.2. Sentencia T-251 de 2023 de la Corte Constitucional.
- 1.3. Sentencia C-037 de 2000 Corte Constitucional de Colombia
- 1.4. Resolución 586 de 2021 de la SDHT y modificaciones.
- 1.5. Decreto Distrital 145 de 2021.
- 1.6. Decreto Distrital 241 de 2022.
- 1.7. Concepto de Sustitución Subsidio Familiar de Vivienda por Fallecimiento. Radicación No. 4120-E1-50774 del 11 de mayo de 2009. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Oficina Asesora Jurídica- 1200-E2-50774.

2. Problema Jurídico.

Se hace necesario aclarar si es un requisito la liquidación de herencia por notaria o juzgado, para la sustitución de del subsidio, ya que el mismo no se contempló en la Resolución 586 de 2021 expedida por la Secretaría Distrital del Hábitat

Consideraciones Jurídicas.

Con la finalidad de absolver y dar claridad a lo consultado, desde la oficina jurídica se procederá a realizar análisis jurídico sobre dos aspectos, 1) La supremacía de las normas 2). Naturaleza jurídica del subsidio de vivienda 3) El subsidio de vivienda como derecho subjetivo de carácter patrimonial.

1. SUPREMACÍA DE LAS NORMAS

El ordenamiento jurídico colombiano reconoce una jerarquía normativa que proviene de la constitución política adoptada en 1991, es decir existe una carta magna que sirve como ruta de navegación para que sobre ella y su articulado se desprendan todos los marcos normativos que requieran de regulación, Si bien es cierto la constitución no trae disposición expresa que determine dicho orden, de la lectura de su articulado puede deducirse su existencia.

En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin

discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes. Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, por otro lado, los actos administrativos de contenido normativo deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a la constitución y a las normas de carácter superior, siendo de estricto cumplimiento que toda la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal. Es decir, todos y cada uno de los pronunciamientos, que se profieren de ninguna manera pueden desconocer las normas sustanciales que regulan las distintas materias.

En igual sentido, la honorable corte constitucional ha manifestado:

“La unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de sistema de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico.”¹

Así las cosas, la promulgación de normas, decretos, resoluciones, y en general cualquier acto administrativo de contenido general o particular, se encuentra sujeto a la constitución y a las normas de carácter superior, no siendo admisible manifestar que por el simple hecho, que en una resolución no se estableciera un procedimiento a seguir, se deban desconocer las normas de carácter sustancial y específico, es decir que si no se señaló un procedimiento en la resolución 586 de 2021 expedida por la Secretaria Distrital del Hábitat respecto de la forma como se debía realizar la sustitución del subsidio, en los casos de fallecimiento, se debe acudir a las normas de carácter especial, es decir el código civil, que clara y ampliamente aborda el tema como se explicó en el concepto memorando [3-2024-10092](#) de fecha 19 de diciembre de 2024.

1.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL SUBSIDIO DE VIVIENDA

¹ Corte constitucional Sentencia C-037/00

Como se abordó en el concepto No [3-2024-10092](#), El constituyente primario a través de sus delegatarios a la Asamblea Nacional consagró la Vivienda Digna como Derecho Social, Económico y Cultural en el capítulo segundo, propiamente en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, conforme algunos tratadistas, tienen por objeto la realización del principio de igualdad material o de igualdad de oportunidades entre los miembros de una determinada sociedad, este principio general en palabras de Norberto Bobbio es:

“El principio de la igualdad de oportunidades elevado a principio general apunta a situar a todos los miembros de una determinada sociedad en las condiciones de participación en la competición de la vida, o en la conquista de lo que es vitalmente más significativo, partiendo de posiciones iguales”.

La materialización del principio de igualdad base fundante de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, impone una carga prestacional al Estado, en palabras de la Corte Constitucional en Sentencia C-251 de 1997:

“Los derechos humanos incorporan la noción de que es deber de las autoridades asegurar, mediante prestaciones públicas, un mínimo de condiciones sociales materiales a todas las personas, idea de la cual surgen los llamados derechos humanos de segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales”.

El Estado Colombiano al adoptar la Vivienda Digna como Derecho Social, Económico y Cultural se impuso la obligación de hacer o de dar al conglomerado social elemento que permitan la materialización de este Derecho, taxativamente lo dispuso en el art 51 de la Constitución, en los siguientes términos:

“Art. 51. Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

La Corte Constitucional ha dado alcance al Derecho a la Vivienda Digna otorgándole 3 elementos base (i) Autonomía, (ii) Universalidad y (iii) Progresividad, así en Sentencia C 191 de 2021, recordó:

“De lo anterior, se deriva que i) el derecho fundamental a la vivienda digna es autónomo, ii) al Estado le corresponde brindar posibilidades para su materialización de acuerdo con los recursos disponibles y garantizar el acceso en condiciones de

igualdad, lo cual pasa por la protección especial de sujetos vulnerables. Así como, iii) el deber de no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado”.

Así, el Derecho a la Vivienda Digna es un derecho humano de segunda generación, es un derecho social, económico y cultural que impone al Estado la carga prestacional de materializarlo autónoma, universal y progresivamente con el objeto de situar a todos los colombianos en condiciones semejantes que les permitan el logro de la vida digna para lo cual, entre otros mecanismos, tiene contemplado el subsidio de vivienda, en palabras la Corte en Sentencia C-057 de 2010:

“Para desarrollar la política social de vivienda de las clases menos favorecidas, el Estado creó el sistema de vivienda de interés social, y diseñó el subsidio familiar como uno de los mecanismos idóneos para su realización efectiva. El régimen normativo del subsidio establece requisitos y condiciones especiales dirigidas a posibilitar la adquisición de una vivienda digna por personas de escasos recursos económicos, de modo que mediante actos positivos se pueda concretar el derecho constitucional del [artículo] (sic) 51 de la CP y la garantía de acceso de las personas postulantes en condiciones de igualdad.

En conclusión, el subsidio de vivienda es uno de los mecanismos por medio del cual el Estado cumple autónoma, universal y progresivamente con la carga autoimpuesta cuando reconoció el Derecho Social, Económico y Cultural a la Vivienda Digna en su Constitucional Política.

1.2. EL SUBSIDIO DE VIVIENDA COMO DERECHO SUBJETIVO DE CARÁCTER PATRIMONIAL

Una vez ofertados los respectivos subsidios, indistintamente de orden nacional, distrital o municipal, y las familias interesadas se postulan y cumplen con los requisitos establecidos en las normas y en los reglamentos operativos expedidos para cada programa, se genera para esa familia postulante una expectativa frente al subsidio, la cual se materializa mediante el acto administrativo de asignación o adjudicación, el cual una vez notificado se convierte en un derecho subjetivo de carácter patrimonial que debe ser satisfecho por la entidad que los favoreció con esa ayuda, sin dejar de lado que por su naturaleza se vincula al derecho fundamental a la vivienda digna y la seguridad social, pues es considerado una prestación social, que busca mejorar y aliviar las necesidades y cargas económicas vinculadas al sostenimiento de la familia, bajo el entendido que la familia es el núcleo central de la sociedad.

En ese sentido la corte constitucional ha manifestado:

“El subsidio familiar constituye, según la jurisprudencia constitucional una de las especies que integra el género de la seguridad social. Para el efecto, apoyándose en la legislación que define su alcance, estableció que se trata de “una prestación social cuya finalidad es aliviar las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia de los trabajadores de menores o medianos ingresos y, ahora, de los pensionados (...) de forma que tales condiciones materiales puedan ser satisfechas”²

Ahora bien, cuando se presenta el fallecimiento del beneficiario del subsidio que representa la familia, y dada su connotación de derecho, el mismo es sujeto de ser transmitido a través del modo sucesión por causa de muerte.

Así lo establece el artículo 1008 y siguientes del Código Civil, que señalan: “a un fallecido se le puede suceder en todos sus bienes, derechos y obligaciones. transmisibles, con lo cual se quiere significar que se sucede al difunto en su patrimonio.

Respecto a los derechos adquiridos la jurisprudencia constitucional ha manifestado:

«(...) los derechos adquiridos son aquellos que han ingresado definitivamente en el patrimonio de la persona. Así, el derecho se ha adquirido cuando las hipótesis descritas en la ley se cumplen en cabeza de quien reclama el derecho, es decir, cuando las premisas legales se configuran plenamente. De acuerdo con esta noción, las situaciones jurídicas no consolidadas, es decir, aquellas en que los supuestos facticos para la adquisición del derecho no se han realizado, no constituyen derechos adquiridos sino meras expectativas.»

Por otro lado, en reiterada jurisprudencia la honorable Corte Constitucional, ha manifestado que es procedente la sustitución de este, debido a que se debe proteger los derechos de las personas en vulnerabilidad, especialmente en lo que respecta al acceso a la vivienda digna.

Bajo ese contexto, la Corte Constitucional en Sentencia T-251 de 2023, estableció que;

De acuerdo con el parágrafo 4 del artículo 2.1.1.1.1.4 del Decreto 1077 de 2015, cuando el hogar postulante esté conformado por personas mayores y niños y los primeros fallecen antes de la legalización del subsidio, el defensor de familia competente podrá ejercer la representación de los menores de edad para la aplicación del subsidio, entre tanto se define la curaduría y guarda de los niños

Ahora bien, respecto del procedimiento cuando uno de los integrantes del núcleo familiar a quien se le asignó un subsidio muere, es preciso mencionar que el Decreto 1077 de 2015, en el numeral 2.4 del artículo 2.1.1.1.1.2., establece que el hogar objeto del subsidio familiar de vivienda es aquel conformado por una o más personas

² Corte constitucional - Sentencia C-271/21 Bogotá D.C., once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

que integren el mismo núcleo familiar y que compartan un mismo espacio habitacional. Por su parte, el parágrafo 4 del artículo 2.1.1.1.1.4. del mismo decreto, respecto del fallecimiento de los miembros mayores de edad de un hogar, dispone que:

“Cuando el hogar esté conformado por miembros mayores y menores de edad y los primeros fallezcan antes del giro o de la legalización del subsidio familiar de vivienda otorgado, podrán suscribirse los actos jurídicos de aplicación del subsidio por el defensor de familia en representación de los menores beneficiarios del subsidio, quién deberá velar por los intereses de estos mientras el juez determina en cabeza de quién estará la curaduría y guarda de los mismos”.

En esa misma línea, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio “Consulta – Subsidio Familiar de Vivienda – Trámite Sucesoral – Registro de escritura pública Radicados 2023ER0084198, 2023ER0084514, 2023ER0084515 de fecha 28-29/07/2023.

“Procede la sustitución del titular del subsidio familiar de vivienda, una vez el adjudicatario presente ante la entidad otorgante del subsidio, la respectiva escritura pública o sentencia judicial en la cual conste la sucesión que le adjudica el derecho que conlleva el subsidio. Por lo tanto, verificada la condición para la sustitución del titular del subsidio familiar de vivienda procederá la legalización del subsidio,

En ese sentido, es claro para esta oficina, que, ante el fallecimiento de un beneficiario de subsidio de vivienda, se debe realizar la liquidación de la herencia, sea por vía notarial o judicial. En la cual, a través de escritura pública o sentencia judicial, se establezca quien es el beneficiario de ese derecho.

2. CONCLUSIÓN

El subsidio de vivienda dada su naturaleza una vez es reconocido, es un derecho el cual es transmisible le puede suceder en todos sus bienes, derechos y obligaciones. transmisibles, de conformidad a lo estatuido en el artículo 1008 del Código Civil Colombiano.

El trámite pertinente para que opere la sustitución es la liquidación de herencia, así no se haya contemplado en los respectivos reglamentos es la liquidación de la herencia sea por notaria o juzgado (aplicación de normas sustanciales en materia civil), en la cual se evidencia el respectivo traslado del derecho a quienes tengan la vocación herencial, de esta manera garantizando el derecho a la vivienda digna, con ese aporte económico que se liga al derecho fundamental de la seguridad social.

Cordialmente,

**ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
SUBSECRETARIA JURIDICA**

C.C.E.:

Anexo: N/A

Anexos Digitales: 0

Elaboró: MANUEL FEDERICO RÍOS LEÓN-SUBSECRETARIA JURIDICA

Revisó: MANUEL FEDERICO RÍOS LEÓN-SUBSECRETARIA JURIDICA |

Aprobó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ-SUBSECRETARIA JURIDICA