JAVIER RICARDO FERNÁNDEZ CAMPILLO
Especialista en derecho administrativo
Abogado
T.P. 350128 del C.S. de la J.

Medellín, 5 de febrero de 2026

Señores
MUNICIPIO DE APARTADÓ
DESPACHO DEL ALCALDE
E.S.D.

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO
REFERENCIA: VIABILIDAD JURÍDICA DEL GIRO ANTICIPADO DEL SUBSIDIO MUNICIPAL DE VIVIENDA EN EL PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL DENOMINADO CIUDADELA NELSON OSPINA GOMEZ ETAPA II

JAVIER RICARDO FERNÁNDEZ CAMPILLO, de nacionalidad colombiana, identificado con cédula de ciudadanía Nº 71.363.594, domiciliado en el Distrito Especial de Medellín, República de Colombia, abogado en ejercicio, titular de la tarjeta profesional Nº 350128 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de Asesor Jurídico –contratista– del despacho del alcalde, respetuosamente me permito emitir el siguiente concepto jurídico interno, preventivo y de soporte administrativo, sin efectos vinculantes, emitido para efectos de control de legalidad, planeación financiera y adecuada gestión del riesgo jurídico y fiscal.

I. ANTECEDENTES FÁCTICOS RELEVANTES

1. El Municipio de Apartadó se encuentra ejecutando un convenio de asociación para la construcción de un proyecto de vivienda de interés social, el cual:

    - Cuenta con cierre financiero, y
    - Presenta un avance de ejecución física aproximada del cincuenta por ciento (50 %).

2. El proyecto tiene pendiente, la terminación y entrega a los beneficiarios, de sesenta (60) unidades de vivienda, para lo cual el constructor u oferente solicita el desembolso de los subsidios municipales de vivienda ya asignados, con el fin de garantizar flujo de caja y culminar la ejecución del proyecto

3. El Municipio evalúa la posibilidad de aplicar la figura del giro anticipado del subsidio, prevista en el artículo 2.1.1.1.1.5.1.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

4. Se identifica como posible obstáculo normativo el artículo 25 del Decreto Municipal 385 de 2022, el cual condiciona el giro del subsidio municipal a la existencia de una “escritura pública debidamente registrada”.

II. PROBLEMA JURÍDICO

Este concepto se plantea determinar si, ¿Es jurídicamente viable que el Municipio de Apartadó realice el giro anticipado del Subsidio Municipal de Vivienda, conforme a lo previsto en el Decreto Nacional 1077 de 2015, pese a la redacción del artículo 25 del Decreto Municipal 385 de 2022, que exige la existencia previa de una escritura pública debidamente registrada?

JAVIER RICARDO FERNÁNDEZ CAMPILLO
Especialista en derecho administrativo
Abogado
T.P. 350128 del C.S. de la J.

III. MARCO NORMATIVO APLICABLE

1. Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 – Artículo 2.1.1.1.1.5.1.2
2. Decreto Municipal 385 de 2022 – Artículo 25
3. Código de Comercio – Artículo 1226
4. Código Civil – Artículo 756

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

El artículo 2.1.1.1.1.5.1.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015[1], regula expresamente el giro anticipado del subsidio familiar de vivienda, permitiendo el

[1] "*Artículo 2.1.1.1.1.5.1.2. Giro anticipado del subsidio. El beneficiario del subsidio familiar de vivienda podrá autorizar el giro anticipado del mismo a favor del oferente. Para proceder a ello, el oferente debe presentar ante la entidad otorgante o su operador, el certificado de elegibilidad del proyecto, las respectivas promesas de compraventa o los contratos previos para la adquisición del dominio, acreditar la constitución de un encargo fiduciario para la administración unificada de los recursos del subsidio o de una fiducia mercantil que administrará los recursos del subsidio a través de un patrimonio autónomo, el contrato que garantice la labor de interventoría, y una póliza que garantice a los beneficiarios del encargo fiduciario o del patrimonio autónomo la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos desembolsados por concepto del subsidio familiar de vivienda, que debe cubrir el ciento por ciento (100%) del valor de los subsidios desembolsados por la entidad otorgante.*

El ciento por ciento (100%) del valor de los subsidios se desembolsará al encargo fiduciario o patrimonio autónomo que se constituya, y cuyos beneficiarios serán el hogar beneficiario de subsidio familiar de vivienda y la entidad otorgante del subsidio.

El 80% de esta suma se girará al oferente en los términos establecidos mediante resolución por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En todos os casos, para el giro del veinte por ciento (20%) restante, la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda o el operador autorizado informará por escrito a la fiduciaria el cumplimiento de la totalidad de los requisitos señalados en el artículo 2.1.1.1.1.5.1.1 de la presente sección, según la modalidad de solución de vivienda de que se trate, para que esta proceda a girar los recursos, previa certificación del interventor avalada por la entidad supervisora. De este modo se entenderá legalizada la aplicación total del subsidio, conforme al procedimiento establecido mediante resolución por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En ningún caso podrán destinarse los recursos del subsidio girado de manera anticipada para la construcción o terminación de las obras de urbanismo.

Las condiciones particulares que debe cumplir la póliza, el aval bancario, el encargo fiduciario y la fiducia mercantil, y las referentes a la interventoría y la supervisión, para efectos del presente artículo, serán las establecidas mediante resolución por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Parágrafo 1°. Cuando se trate del giro anticipado de los recursos del subsidio familiar de vivienda en las modalidades de construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda, el oferente debe allegar el contrato de obra suscrito con el hogar beneficiario.

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, podrá efectuarse el giro anticipado del ciento por ciento (100%) de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda al oferente, cuando la garantía que este constituya para el efecto corresponda a un aval bancario. Dicho aval debe presentar las condiciones mínimas que a continuación se indican, sin perjuicio de aquellas otras adicionales que las entidades otorgantes o el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definan para el desembolso anticipado de los subsidios familiares de vivienda que ellas asignen:

desembolso previo de los recursos, siempre que: i) el beneficiario lo autorice y, ii) el oferente presente ante la entidad otorgante, o su operador: *a) el certificado de elegibilidad del proyecto, b) las respectivas promesas de compraventa o los contratos previos para la adquisición del dominio, c) acreditar la constitución de un encargo fiduciario para la administración unificada de los recursos del subsidio o de una fiducia mercantil que administrará los recursos del subsidio a través de un patrimonio autónomo, d) el contrato que garantice la labor de interventoría y, e) una póliza que garantice a los beneficiarios del encargo fiduciario o del patrimonio autónomo la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos desembolsados por concepto del subsidio familiar de vivienda, que debe cubrir el ciento por ciento (100%) del valor de los subsidios desembolsados por la entidad otorgante.*

---

a) Que la garantía sea exigible si vencido el plazo de vigencia del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social o de sus prórrogas, el oferente no da cumplimiento a los requisitos y condiciones establecidas en el artículo 2.1.1.1.1.5.1.1 de la presente sección;

b) Que el valor garantizado cubra el ciento por ciento (100%) de las sumas desembolsadas anticipadamente por concepto del subsidio familiar de vivienda, corregidas monetariamente con fundamento en el Índice de Precios al Consumidor, IPC;

c) Que la vigencia del aval corresponda como mínimo a la del Subsidio Familiar de Vivienda y a la de sus prórrogas, si las hubiere conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1.1.1.1.4.2.5 de la presente sección y tres (3) meses más.

Parágrafo 3°. Para el caso del subsidio familiar de vivienda otorgado por las Cajas de Compensación Familiar, el beneficiario podrá autorizar el giro anticipado de los recursos al oferente, quien debe presentar ante la Caja de Compensación Familiar, los documentos señalados en el inciso 1° del presente artículo, con excepción del contrato que acredite la constitución del encargo fiduciario o fiducia mercantil, en cuyo caso, los Representantes Legales de las Cajas de Compensación Familiar en el marco de sus facultades podrán autorizar el giro anticipado del ochenta por ciento (80%) del subsidio, en las condiciones y con las garantías que mediante acta definan, velando en todo caso por la correcta preservación y destinación de los recursos.

El giro del veinte por ciento (20%) restante para la legalización del subsidio se efectuará una vez el oferente acredite ante la Caja de Compensación Familiar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos señalados en el artículo 2.1.1.1.1.5.1.1 de la presente sección.

En todo caso, las Cajas de Compensación Familiar deben velar por la correcta aplicación del subsidio y en ningún caso, estos recursos podrán ser destinados para la construcción o terminación de las obras de urbanismo.

En los eventos en que se presente el desembolso anticipado del subsidio, este podrá ser considerado como cuota inicial o parte de esta, para la adquisición de la vivienda nueva."
Parágrafo 4°. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá establecer aquella información que las entidades fiduciarias deben reportar a la entidad otorgante del subsidio en relación con los subsidios girados anticipadamente, la periodicidad con que ella deba suministrarse y las demás condiciones que estime conducentes a efectos de monitorear la efectiva y adecuada aplicación de los recursos.

Parágrafo 5°. En el acto de postulación a los subsidios familiares de vivienda, el hogar debe otorgar un mandato a la entidad otorgante para que represente sus intereses ante el eventual siniestro en la construcción de la solución de vivienda y correcta inversión de los recursos girados anticipadamente, y proceda a reclamar la indemnización ante la aseguradora, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio."

JAVIER RICARDO FERNÁNDEZ CAMPILLO
Especialista en derecho administrativo
Abogado
T.P. 350128 del C.S. de la J.

A su turno, el artículo 25[2] del Decreto Municipal 385 de 2022, dispone que, el giro de los subsidios de vivenda para proyectos de vivienda de interés social, serán desembolsados *"a los oferentes"* o "*al patrimonio autónomo o ejecutor del proyecto institucional"* (…) *"una vez se tenga la escritura pública debidamente registrada y la autorización expresa del beneficiario."*

Asimismo, en relación con la constitución del encargo fiduciario o fiducia mercantil de que trata el D.U.R 1077 en comento, se tiene que esta institución se encuentra regulada en los artículos 1226 y SS del código de Comercio. En tal sentido, de conformidad con lo previsto en el canon 1226[3] en mención, la constitución de un encargo fiduciario o de una fiducia mercantil, implica necesariamente la transferencia de dominio del bien fideicomitido.

Por su parte, al tenor de lo señalado en el artículo 756[4] del código civil, la transferencia del dominio o tradición, de bienes inmuebles se perfecciona por la inscripción del título traslaticio de dominio, en la oficina de registro e instrumentos públicos; título que, en la tradición de bienes inmuebles para la constitución de encargos fiduciarios o fiducias mercantiles, debe estar contenido en una escritura pública.

En ese orden de ideas, habida cuenta que el artículo 25 del Decreto Municipal 385 de 2022, aunque dispone que el giro del subsidio municipal se realizará "una vez se tenga la escritura pública debidamente registrada y la autorización expresa del beneficiario", no precisa: i) el tipo de título contenido en la escritura exigida, ii) el negocio jurídico al cual debe corresponder, ni, iii) si se refiere necesariamente de la escritura de transferencia del dominio de la vivienda al beneficiario, se hace necesario interpretar el alcance de esa norma para determinar si es posible dar aplicación a la institución del giro anticipado prevista en el Decreto 1077 de 2015.

Sobre este tópico en particular, vale decir que, las normas de inferior jerarquía deben interpretarse y aplicarse de manera armónica con las normas superiores. Asimismo, en materia de subsidios de vivienda: la competencia para fijar las reglas generales y

---

[2] "*ARTÍCULO 25-GIRO DEL SUBSIDIO MUNICIPAL DE VIVIENDA (SMV): El giro del subsidio municipal de vivienda en dinero, será desembolsado por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Apartadó, al vendedor de la vivienda, oferentes de proyectos de vivienda de interés social y prioritario, patrimonio autónomo o ejecutor del proyecto institucional, una vez se tenga la escritura pública debidamente registrada y la autorización expresa del beneficiario."*

[3] "*ARTÍCULO 1226. <CONCEPTO DE LA FIDUCIA MERCANTIL>. La fiducia mercantil es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o mas bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario.*

Una persona puede ser al mismo tiempo fiduciante y beneficiario.

Solo los establecimientos de crédito y las sociedades fiduciarias, especialmente autorizados por la Superintendencia Bancaria, podrán tener la calidad de fiduciarios."

[4] "*ARTÍCULO 756. <TRADICIÓN DE BIENES INMUEBLES>. Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos.*

De la misma manera se efectuará la tradición de los derechos de usufructo o de uso, constituidos en bienes raíces, y de los de habitación o hipoteca."

los mecanismos de protección del recurso público, en principio, recae sobre el Gobierno Nacional. No obstante, aunque se reconoce que las entidades territoriales, tienen competencia para regular algunos aspectos específicos sobre la materia, que le den alcance a la norma superior, lo cierto es que no les es dable restringir, ni vaciar de contenido una figura expresamente habilitada por norma reglamentaria de carácter nacional. En consecuencia, el Decreto Municipal 385 de 2022 no puede interpretarse de manera tal que haga nugatoria la figura del giro anticipado, expresamente prevista en el Decreto 1077 de 2015.

Es así que en relación con la exigencia del artículo 25 del decreto 385 de 2022, según la cual, para el giro del subsidio es necesaria la existencia de una escritura pública debidamente registrada, desde una interpretación literal, sistemática y teleológica, dicha exigencia no se limita exclusivamente a la escritura de transferencia final del dominio al beneficiario; por el contrario, puede y debe entenderse satisfecha con cualquier escritura que acredite un acto jurídico relevante y válido en el marco del proyecto, entre ellas: i) la escritura mediante la cual el oferente adquirió el predio o, ii) la escritura de constitución del encargo fiduciario o fiducia mercantil exigida para el giro anticipado.

Esta interpretación es coherente con la finalidad de la norma municipal, orientada a garantizar la seguridad jurídica, la trazabilidad del recurso público y la protección del beneficiario, objetivos que se cumplen de manera reforzada a través del esquema fiduciario.

Así las cosas, el giro anticipado del subsidio municipal, i) no implica un pago directo e incondicionado al constructor, ii) se realiza a través de un patrimonio autónomo, iii) está sujeto a condiciones, controles, interventoría y garantías y, iv) exige la existencia de escritura pública registrada para la constitución del esquema fiduciario.

Por consiguiente, el requisito previsto en el artículo 25 del Decreto Municipal se encuentra materialmente satisfecho, aun cuando no se haya otorgado la escritura de transferencia final al beneficiario.

V. CONCLUSIONES

Conforme al análisis *supra*, se puede concluir que:

1. El artículo 25 del Decreto Municipal 385 de 2022, no prohíbe de manera expresa el giro anticipado del Subsidio Municipal de Vivienda.

2. La exigencia de “escritura pública debidamente registrada” no está normativamente restringida a la escritura de adjudicación final al beneficiario.

3. La escritura de constitución del encargo fiduciario o fiducia mercantil, exigida por el Decreto 1077 de 2015, cumple plenamente dicho requisito.

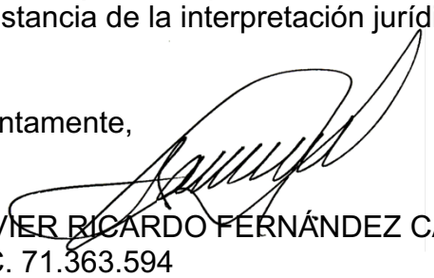
4. La aplicación del giro anticipado es jurídicamente viable, compatible y armónica con el ordenamiento jurídico nacional y municipal.

5. La decisión de aplicar esta figura no vulnera el principio de legalidad del gasto, ni compromete indebidamente recursos públicos, siempre que se observen estrictamente las condiciones legales.

VI. CONCEPTO

En criterio de este despacho, es jurídicamente procedente que el Municipio de Apartadó autorice el giro anticipado del Subsidio Municipal de Vivienda, en los términos del artículo 2.1.1.1.1.5.1.2 del Decreto 1077 de 2015, interpretando de manera armónica el artículo 25 del Decreto Municipal 385 de 2022, siempre que se cumplan todos y cada uno de los requisitos señalados en la norma reglamentaria de alcance nacional y se adopte el respectivo acto administrativo motivado, dejando expresa constancia de la interpretación jurídica adoptada.

Atentamente,



JAVIER RICARDO FERNÁNDEZ CAMPILLO
C.C. 71.363.594
T.P. 350.128 del C. S. de la J.