

Bogotá, D.C.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 24-06-2025 07:26
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0036535 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 70102 GRUPO DE CONCEPTOS / MARISOL SERRANO RINCON
DESTINO
ASUNTO CONSULTA - APLICACIÓN ARTÍCULO 17 LEY 1537 DE 2012 - PROYECTOS DE VIVIENDA DE OBS

2025EE0036535



ASUNTO: Consulta – Aplicación artículo 17 Ley 1537 de 2012 – Proyectos de vivienda de interés prioritario financiados por el Gobierno nacional.
Radicado 2025ER0070065 del 06/06/2025
Recibido en la Oficina Asesora Jurídica el 06/06/2025

Reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta del asunto, a través de la cual plantea inquietudes relacionadas con la interpretación y alcance del artículo 17 de la Ley 1537 de 2012 *"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"*; al respecto comedidamente se exponen algunas consideraciones en relación con las inquietudes allí planteadas, no sin antes señalar que esta Oficina Asesora Jurídica dentro de las funciones asignadas por el artículo 7 del Decreto Ley 3571 de 2011¹, emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus competencias, sin pronunciarse sobre asuntos de carácter particular y concreto.

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

CONSIDERACIONES:

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

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. (...)"

Es importante precisar que, al ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de su Oficina Asesora Jurídica, no le asiste la facultad de dirimir situaciones de carácter particular. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-542 de 2005² estableció que:

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

Igualmente, es pertinente señalar que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

En este orden, la Oficina Asesora Jurídica, está facultada para resolver consultas relacionadas con la aplicación e interpretación de normas relacionadas con temas o materias que son objeto de regulación por esta cartera ministerial sin pronunciarse sobre casos particulares y concretos.

CONSULTA:

"(...) han interpuesto recurso de reposición contra la decisión administrativa mediante la cual no se reconoció el beneficio de estratificación socioeconómica permanente en estrato uno por un período de 10 años a un conjunto de viviendas Denominado (...) de interés prioritario (VIP -VIPA), bajo el argumento de que dichas unidades deben ser beneficiarias del artículo 17 de la Ley 1537 de 2012.

Según lo manifestado, se alega que las viviendas hacen parte de un programa de interés social (VIPA), y por tanto deberían ser consideradas como financiadas por el Gobierno Nacional, aun cuando parte de la financiación proviene de aportes privados u otras fuentes.

(...)

*Del análisis documental y técnico del proyecto presentado, se establece que el mismo **no fue financiado en su totalidad con recursos del Gobierno Nacional**, sino que incluyó aportes de otras fuentes, como financiación privada, recursos de la entidad territorial o inversión directa de los beneficiarios.*

(...)

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

Por todo lo expuesto arriba, (...) solicito muy comedidamente, se sirvan colaborarnos con EL CONCEPTO que emita la entidad (...)"

Con el objeto de atender la consulta, se presenta el siguiente marco normativo y su contexto:

▪ **Concepto de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.**

De conformidad con el artículo 44 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 91 de la Ley 388 de 1997³, se entiende por Viviendas de Interés Social⁴ "(...) *aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos*".

El precitado artículo contempla además que:

"En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las 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 todo caso, los recursos en dinero o en especie que destinen el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos. (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto)

La misma norma, en su parágrafo 2º, refiere:

"PARAGRAFO 2o. El precio de este tipo de viviendas corresponderá al valor de las mismas en la fecha de su adquisición o adjudicación."

En cumplimiento de este mandato legal, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 expedido a través de la Ley 2294 de 2023⁵, en su artículo 293, presentó, además de la definición de vivienda de interés social, los precios máximos de la vivienda de interés social y **vivienda de interés prioritario**, así:

"Artículo 293. Concepto de Vivienda de Interés Social. En cumplimiento de lo establecido 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,

³ Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones

⁴ También puede considerarse la definición de la vivienda de interés social establecida en el numeral 2.1 del artículo 2.1.1.1.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015⁴, así: "(...) **2.1 Vivienda de Interés Social (VIS).** Es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es el que se establezca en las normas que regulan la materia para este tipo de viviendas."

⁵ "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"

arquitectónico y de construcción sostenible, y cuyo valor no exceda de 135 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). **El valor máximo de la vivienda de interés prioritario será de 90 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).**

El Gobierno nacional podrá establecer excepcionalmente, a partir de estudios técnicos, valores máximos hasta por 150 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) para este tipo de viviendas, cuando se presente alguna o varias de las siguientes condiciones:(...)” (Subrayas fuera de texto)

Bajo el presupuesto legal citado, en la actualidad, el **precio máximo** definido por el Gobierno nacional para la Vivienda de Interés Prioritario corresponde a:

- a. Vivienda de interés prioritario – VIP el precio no puede superar los 90 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- b. VIP de renovación urbana el precio puede ser superior a los 90 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin exceder los 110 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- c. Para determinadas zonas del país, el legislador otorgó facultad a este Ministerio, de incrementar el precio máximo de este tipo de viviendas de interés social o interés prioritario, sin exceder 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Así las cosas, el concepto de vivienda de interés prioritario está delimitado por su precio, es decir, será de interés prioritario aquella vivienda cuyo valor, para el periodo comprendido por el actual Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, no supere los 90 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para el caso particular, en materia de estratificación, en principio, corresponderá a la entidad territorial verificar el valor de las viviendas para el año de su adquisición, a fin de establecer si es o no de interés prioritario – VIP; esto conforme a cada plan nacional de desarrollo y su respectiva reglamentación.

▪ **Aplicación e interpretación del artículo 17 de la Ley 1537 de 2012.**

El artículo 17 de la Ley 1537 de 2012, establece:

"Artículo 17. Estrato socioeconómico de los proyectos financiados por el Gobierno Nacional. A fin de promover desarrollos urbanísticos de alta calidad y la sostenibilidad de la vivienda respecto de su urbanismo y de la prestación de servicios, se considerarán como estrato socioeconómico uno las viviendas de interés prioritario durante los diez (10) años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Una vez transcurrido ese plazo se procederá a la actualización del estrato de acuerdo a la normatividad vigente.

En el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, la permanencia de su vivienda en estrato socioeconómico 1 durará hasta tanto haya concluido su reparación integral."

Para la correcta comprensión del artículo 17 de la Ley 1537 de 2012, es indispensable hacer referencia al propósito definido por el legislador, así como los lineamientos allí contenidos. Al respecto, el artículo 1 de la referida ley establece que su objeto es señalar las competencias, responsabilidades y funciones de entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial y el financiamiento de vivienda.

Se resalta que, dentro de los objetivos de dicha ley, se señaló expresamente el consistente en "*Establecer herramientas para la **coordinación de recursos y funciones de la Nación y las entidades territoriales.***" (Negrilla fuera de texto)

Concomitante con los objetivos, la Ley 1537 de 2012 estableció en su artículo 2, los lineamientos para el desarrollo de la política de vivienda, dentro de los cuales se resaltan los siguientes:

"(...)

a) *Promover mecanismos para estimular la construcción de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario;*

(...)

d) *Aportar bienes y/o recursos a los patrimonios autónomos constituidos para el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario;*

e) *Adelantar las acciones necesarias para identificar y habilitar terrenos para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario;(..."*

Ahora, de forma específica, el artículo 3 de la norma ibidem, definió la **coordinación entre las entidades nacionales y territoriales** indicando que se referirá, entre otros aspectos, a la articulación de las políticas y programas nacionales con los establecidos en los municipios y departamentos, así como la disposición y transferencia de recursos e inmuebles para el desarrollo de programas de vivienda de interés prioritario.

Bajo los presupuestos legales expuestos, resulta claro que con ocasión al mandato de la Ley 1537 de 2012, la Nación y las entidades territoriales tienen un deber de coordinación para el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario, así como las diversas gestiones que implican su desarrollo.

En el marco de los lineamientos y aspectos que garantizarían el cumplimiento de los objetivos de la Ley 1537/2012, el capítulo II de esta normativa denominado "*Acceso efectivo a la Vivienda de Interés Prioritario*", definió varios presupuestos relativos a

los recursos y **financiamiento para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario**, que consistieron principalmente en:

- Definición de criterios de este Ministerio para la distribución de recursos del presupuesto general de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda, para su aplicación especialmente en municipios de categorías 4, 5 y 6, con inventario de predios presentados para la realización de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario.
- La constitución de patrimonios autónomos para administración de los recursos, los cuales podrían integrarse además de los recursos del presupuesto general de la Nación, por los bienes o recursos aportados por las mismas entidades territoriales, para la **construcción y/o adquisición de proyectos de vivienda de interés prioritario** según convocatoria y selección adelantada en el marco de un contrato de fiducia mercantil.
- El parágrafo 3 del artículo 6, referente a la "*Financiación y desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario*" se precisa que dicha política de vivienda consistiría en programas sucesivos para el suministro de una determinada cantidad de subsidios en especie.
- En su artículo 10, se dispuso que la transferencia, entrega y legalización del subsidio en especie a los hogares beneficiarios, una vez culminados los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario, en el sector urbano, se realizaría conforme a las condiciones definidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Se anota que en el sector rural y para hasta el año 2019, correspondía al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).

De otro lado, el mismo marco normativo en su artículo 12 original, habilitó que las viviendas resultantes de los **proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales** podrían asignarse a título de subsidio en especie a población priorizada y focalizada por el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social.

Hasta este punto, como se ha resaltado, los proyectos de vivienda de interés prioritario de que trata la Ley 1537/2012 plantean la financiación por parte del Gobierno nacional como por las entidades territoriales, quienes podían destinar o aportar bienes y/o recursos para su ejecución, lo que implica sin lugar a duda, que se ejecutaran con participación total o parcial de una u otra parte, en cumplimiento de los lineamientos y aspectos definidos por el legislador para concretar su coordinación y articulación.

En el marco de tales proyectos, el legislador previó en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 1537/2012, los siguientes complementos para los beneficiarios que accedieran a los proyectos de vivienda de interés prioritario con subsidio familiar de vivienda:

1. En programas de vivienda gratuita (es decir, a título de subsidio en especie), acompañamiento familiar y social, estrategia que con ocasión a la modificación incorporada con el artículo 212 de la Ley 1955 de 2019, se dispuso su deber de implementar y ejecutar, en los municipios y distritos (art. 15).
2. Permanencia de los beneficiarios de subsidios de vivienda de los valores de las variables de habitabilidad obtenidos en la encuesta del SISBÉN que tenían al momento de la asignación del subsidio durante 10 años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (art. 16).
3. Las viviendas de interés prioritario se considerarían como estrato socioeconómico uno, durante los diez (10) años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. En el caso que el hogar beneficiario corresponda a víctimas de desplazamiento forzado, la permanencia en estrato 1 permanecerá hasta tanto haya concluido su reparación integral.

Así las cosas, el precepto definido en el artículo 17 de la Ley 1537 de 2012, hace parte del objetivo consistente en definir apoyos a los hogares o familias que resultaran beneficiadas en el marco del subsidio familiar de vivienda en especie (gratuita) dispuesto en tal normativa y que fue reglamentado en el Decreto 1921 de 2012, compilado en el Decreto 1077 de 2015 e inicialmente definido por este Ministerio en la Resolución No. 0937 del 28 de diciembre de 2012, posteriormente derogada por la Resolución No. 119 de 2015, relativas al "*Programa de Vivienda Gratuita*"⁶ que implicaba la constitución de patrimonios autónomos derivados para el desarrollo de proyectos de construcción, por ejemplo, cuando las entidades territoriales aportaban lotes para su ejecución.

En consecuencia, el beneficio de que trata el artículo 17 de la Ley 1537 de 2012, es aplicable a las viviendas de interés prioritario en el marco del subsidio familiar de vivienda en especie (gratuita) reglamentado en el Decreto 1921 de 2012, compilado en el Decreto 1077 de 2015 (ver artículos 2.1.1.2.1.1.1 al 2.1.1.2.1.4.11), lo que implica que el Gobierno nacional realice **financiación total o parcial**, según si la entidad territorial realizó aportes en bienes o recursos para la ejecución del proyecto de vivienda.

Por lo anterior, los apoyos definidos en la Ley 1537 de 2012, que no sólo se refieren al relativo a la estratificación de la vivienda de interés prioritario contemplado en el

⁶ **Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie (SFVE)**: Para efectos de esta sección, este subsidio equivale a la transferencia de una vivienda de interés prioritario al beneficiario.

Programa de Vivienda Gratuita: Es el programa que adelanta el Gobierno nacional con el propósito de entregar viviendas de interés prioritario, a título de subsidio en especie, a la población vulnerable referida en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.

artículo 17, aplican indistintamente del porcentaje de participación del Gobierno nacional en la financiación de los proyectos para la compra o adquisición del proyecto, es decir, sea total o parcial, en el marco de los objetivos que planteó el legislador.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2025ER0070065, siendo oportuno reiterar que, en atención al derecho de petición en la modalidad de consulta, la Oficina Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con fundamento en los artículos 14 y 28⁷ de la Ley 1437 de 2011, sustituidos por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, emite un concepto de carácter general sobre las materias a su cargo, **que no se dirige a resolver situaciones de orden particular ni constituye asesoría encaminada a solucionar controversias.**

Atentamente,

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró:

Marisol Serrano Rincón
Profesional Especializado
Oficina Asesora Jurídica

Revisó:

Juan Sebastián Hernández Yunis
Coordinador Grupo de Conceptos
Oficina Asesora Jurídica

Aprobó:

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón
Jefe Oficina
Oficina Asesora Jurídica

⁷ **"ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.