

Bogotá, D.C.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 01-07-2025 09:11
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0038239 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 70107 GRUPO DE CONCEPTOS / MARISOL SERRANO RINCON
DESTINO
ASUNTO CONSULTA - SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA 100% EN ESPECIE Y EXTINCIÓN DEL
OBS

2025EE0038239



ASUNTO: Consulta – Subsidio familiar de vivienda 100% en especie y extinción del derecho de preferencia.

Radicado 2025ER0076857 del 18/06/2025

Recibido en la Oficina Asesora Jurídica el 19/06/2025

Reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta del asunto, en la que plantea un interrogante relacionado con el derecho de preferencia del texto original del artículo 8 de la Ley 3 de 1991; al respecto comedidamente se exponen algunas consideraciones en relación con sus inquietudes, no sin antes señalar que esta Oficina Asesora Jurídica dentro de las funciones asignadas por el 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.

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

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. (...)"

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, razón por la cual en lo referente al tema se pronuncia de la siguiente manera:

CONSULTA:

"(...) me dirijo a ustedes con el fin de solicitarles información acerca de cuál es el procedimiento que debo llevar a cabo para el levantamiento o cancelación de la LIMITACIÓN AL DOMINIO: 0369 DERECHO DE PREFERENCIA "ART.21 LEY 1537 DE 2012", pasados los 10 años de la fecha de transferencia del subsidio que hay sobre un bien inmueble. (...)"

Previo a resolver su interrogante, se precisa que en el contexto general en que será resuelta su consulta, se considerará que, exclusivamente, se está frente a la gestión de un **Subsidio Familiar de Vivienda de interés social que fue otorgado 100% en especie**.

Para el efecto, el artículo 6 de la Ley 3 de 1991, modificado por el modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011, establece que el subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal en dinero o en especie, cuyo propósito es facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o prioritario, *"sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley"* y aclarando que una vez adjudicado y transferido al beneficiario, pertenecen a este, sujetándose a las normas que regulan la actividad de los particulares.

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

Ahora, para el caso objeto de consulta, se explicará en primer lugar, que el derecho de preferencia establecido en el texto original del artículo 8 de la Ley 3 de 1991, se extinguió con la expedición de la Ley 2079 del 14 de enero de 2021³, en cuyo artículo 13 se modificó el señalado artículo 8, como se explicará a continuación.

Al respecto, es pertinente señalar que el texto original del artículo 8 de la Ley 3 de 1991, publicado con el Diario Oficial 39.631 del 15 de enero de 1991, establecía:

"(...) ARTÍCULO 8o. El Subsidio Familiar de Vivienda será restituible al Estado cuando el beneficiado transfiera el dominio de la solución de vivienda o deje de residir en ella antes de haber transcurrido cinco años desde la fecha de su asignación, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento. También será restituible el subsidio si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio (...)".

Durante la vigencia⁴ de la premisa legal citada, el subsidio familiar de vivienda en dinero o especie era restituible si durante los 5 años siguientes a la asignación de la solución de vivienda se transfiriera su dominio, se omitiera residir en ella, sin mediar permiso justificado en razones de fuerza mayor y en todo caso, si se comprobaba la existencia de falsedad o imprecisión en los documentos que acreditaron los requisitos para acceso al subsidio. Es decir, el texto original del artículo 8 de la Ley 3 de 1991, no contemplaba la figura conocida como derecho de preferencia.

Posteriormente, fue expedida la Ley 1537 de 2012, en cuyo artículo 21 fue emitida la modificación del artículo 8 de la Ley 3 de 1991, en el siguiente sentido:

"Artículo 8º. Causales de restitución del Subsidio Familiar de Vivienda. El Subsidio Familiar de Vivienda será restituible al Estado cuando los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber **transcurrido diez (10) años desde la fecha de su transferencia**, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento.

También será restituible el subsidio si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio o cuando se les compruebe que han sido condenadas por delitos cometidos en contra de menores de edad, de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente. El Gobierno Nacional reglamentará esta materia. En ningún caso, los hijos menores de edad perderán los beneficios del subsidio de vivienda y los conservarán a través de la persona que los represente.

La prohibición de transferencia a la que hace referencia el presente artículo se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

³ "Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat"

⁴ Vigencia del 15/01/1991 hasta el 19/06/2012.

Una vez vencido el plazo establecido en el presente artículo, las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda tendrán un derecho de preferencia para la compra de los inmuebles en el evento en que el propietario decida vender su vivienda. En consecuencia, los propietarios deberán ofrecerlos en primer término a las entidades mencionadas, por una sola vez, cuyos representantes dispondrán de un plazo de tres (3) meses desde la fecha de recepción de la oferta para manifestar si deciden hacer efectivo este derecho, y un plazo adicional de seis (6) meses para perfeccionar la transacción. Las condiciones para la adquisición de la vivienda, la metodología para definir su valor de compra, y la definición de la entidad que podrá adquirir la vivienda en el caso en que concurren varios otorgantes del subsidio, serán definidas mediante reglamento por el Gobierno Nacional.

Las viviendas adquiridas en ejercicio de este derecho, se adjudicarán a otros hogares que cumplan las condiciones para ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda.

Parágrafo 1°. La prohibición de transferencia y el derecho de preferencia de que trata el presente artículo se inscribirán en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Parágrafo 2°. Aquel hogar que se compruebe que haya recibido el beneficio del Subsidio Familiar de Vivienda de manera fraudulenta o utilizando documentos falsos, será investigado por el delito de Fraude en Subvenciones, conforme al artículo 403 A de la Ley 599 de 2000". (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En cumplimiento del mandato contenido en el inciso 4 del artículo 21 de la Ley 1537 de 2012, modificatorio del artículo 8 de la Ley 3 de 1991, fue expedido el Decreto 847 del 25 de abril de 2013 por medio del cual se establecieron las responsabilidades de los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda urbana en especie, se definieron las condiciones para su restitución y se dictaron otras disposiciones.

Posteriormente, fue expedida la Ley 2079 del 14 de enero de 2021 "por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat", mediante la cual, entre otros asuntos, se modificó el artículo 8 de la Ley 3 de 1991, el cual había sido modificado por el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012, definiendo su nuevo texto así:

"(...)

ARTÍCULO 13. CAUSALES DE RESTITUCIÓN DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 8°. Causales de restitución del Subsidio Familiar de Vivienda. El Subsidio Familiar de Vivienda será restituible si se comprueba que existió falsedad en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación.

Adicionalmente, **el Subsidio Familiar de Vivienda otorgado a título 100% en especie será restituible al Estado, cuando los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o dejen de residir en ella antes de haber transcurrido cinco (5) años desde la fecha de su transferencia,**

excepto cuando medie permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento.

También será restituible cuando se compruebe por medio de autoridad competente, en el mismo periodo mencionado en el inciso anterior, que las viviendas otorgadas a través del subsidio 100% en especie han sido utilizadas de forma permanente o temporal como medio o instrumento para la comisión de actividades ilícitas. En este último caso, la restitución procederá sin perjuicio de que se adelanten las investigaciones penales a que haya lugar o en los eventos en los que aún iniciadas no se cuente con decisión judicial. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.

(...)

Parágrafo 2º. La prohibición de transferencia de que trata el presente artículo se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Parágrafo 3º. Con la entrada en vigencia de la presente ley, **la prohibición de transferencia solo aplica para los subsidios a título 100% en especie, por lo cual se entienden exentas de esta prohibición las demás modalidades de operación del Subsidio Familiar de Vivienda.**

(...)

Parágrafo transitorio. **Las modificaciones contenidas en esta disposición beneficiarán a los hogares que hubieren recibido el subsidio con anterioridad a su promulgación.**

En este sentido, **se podrá realizar la disminución en sus años** de aplicación en el caso del Subsidio Familiar de Vivienda 100% en especie o el levantamiento de la prohibición de transferencia para todas las demás modalidades del subsidio en los folios de matrícula inmobiliaria, **acto que se encontrará exento del pago de derechos registrales**". (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Bajo la premisa legal citada, esta Oficina Asesora advierte que en lo pertinente para el caso y en la actualidad, toda entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda deberá considerar en la gestión que le corresponde y encontrándose en casos de restitución, que:

- a) En la gestión del subsidio se compruebe que existió falsedad en los documentos presentados por el beneficiario, para el cumplimiento de los requisitos definidos para su asignación.
- b) Tratándose del subsidio familiar de vivienda a título de 100% en especie, procede su restitución cuando los beneficiarios, antes de transcurridos 5 años contados desde la transferencia del bien: **i)** transfieran cualquier derecho real sobre la vivienda, o **ii)** dejen de residir en la vivienda.

La aplicación de estas causales puede exceptuarse, siempre que haya mediado permiso sustentado en razones de fuerza mayor, previamente definidas en el reglamento adoptado por la entidad otorgante.

- c) El subsidio a título de 100% en especie, también será restituible cuando la autoridad competente compruebe que, dentro de los 5 años contados desde la transferencia del bien, la vivienda ha sido utilizada de forma permanente o temporal como medio o instrumento para la comisión de actividades calificadas como ilícitas. Sobre esta causal, se resalta que procederá inclusive si no se cuenta con decisión judicial.
- d) La prohibición de transferencia de la solución de vivienda sólo aplica para en los casos que el subsidio familiar de vivienda se haya otorgado 100% en especie.

Ahora, considerando que la última norma modificatoria del artículo 8 de la Ley 3 de 1991, es decir, la Ley 2079 de 2021, **no contempló en su artículo 13 el "derecho de preferencia" que contenía el texto original, habrá de entenderse que el presupuesto bajo el cual estaba condicionada la enajenación de la vivienda adquirida a título de subsidio familiar de vivienda 100% en especie ha desaparecido del ordenamiento jurídico**, consecuentemente no debe ser requerido cuando el beneficiario del subsidio, una vez transcurridos los 5 años, desee transferir a cualquier título el derecho real sobre la solución de vivienda.

Sobre tal presupuesto cabe mencionar que el Decreto 739 de 2021, por medio de cual se modificó el Decreto 1077 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio), señaló expresamente en su artículo 8 y como obligación de los Notarios, las siguientes:

"Artículo 8º. *Modifíquese y adiciónese un párrafo al artículo 2.1.1.2.5.1 del Decreto número 1077 de 2015, el cual quedará así:*

Artículo 2.1.1.2.5.1. Obligaciones de los notarios. *Las escrituras públicas mediante las cuales se transfiera el derecho de dominio a quienes resulten beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda 100% en Especie (SFVE) de acuerdo con la sección 2.1.1.2.1 del presente decreto o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, deberán indicar que la vivienda se ejecutó en el marco del Programa de Vivienda Gratuita.*

Los notarios de todos los círculos notariales del país deberán velar porque en las referidas escrituras públicas siempre se establezca la prohibición de transferir cualquier derecho real sobre el inmueble por el término establecido en esta sección de conformidad con lo establecido en el artículo 8º de la Ley 3ª de 1991 modificado por el artículo 13 de la Ley 2079 de 2021, y se constituya el patrimonio familiar inembargable, por parte del hogar beneficiario o de su apoderado.

Los notarios deberán verificar que en las escrituras públicas a las que hace referencia el presente artículo se incluya la obligación clara, expresa y exigible por parte del

beneficiario del SFVE de restituir la titularidad de la vivienda en el caso en que se revoque el Subsidio Familiar de Vivienda. Se podrá incluir, según sea el caso, la condición resolutoria de la transferencia del derecho de dominio de la vivienda transferida a título de SFVE, por la misma causa.

Los notarios deberán abstenerse de autorizar cualquier acto de disposición total o parcial de cualquier derecho real, que el propietario de las viviendas a las que hace referencia la presente sección pretenda realizar dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha de transferencia de la vivienda, salvo que se adjunte autorización para la enajenación de la vivienda emitida por la entidad otorgante del SFVE.

Parágrafo. Para los subsidios asignados con anterioridad al 14 de enero de 2021, los notarios deberán autorizar la constitución de escritura pública mediante la cual el beneficiario del subsidio ejerza cualquier acto de disposición de la vivienda, siempre y cuando hayan transcurrido al menos cinco (5) años desde su transferencia al beneficiario del subsidio, sin necesidad de verificar el derecho de preferencia a favor de la entidad otorgante del subsidio, y sin requerir trámites adicionales por parte de la entidad otorgante. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

A su turno, la norma ibidem, en su artículo 9, se refirió a las obligaciones a cargo de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, señalando:

"(...) **Artículo 9º.** Modifíquese y adiciónese un párrafo al artículo 2.1.1.2.5.2 del Decreto número 1077 de 2015, el cual quedará así:

"Artículo 2.1.1.2.5.2. Obligaciones de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. Los Registradores de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, al momento de registrar las escrituras públicas mediante las cuales se transfiera el derecho de dominio a quienes resulten beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda 100% en Especie (SFVE) de acuerdo con la sección 2.1.1.2.1 del presente decreto o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, deberán incluir las anotaciones correspondientes a la constitución del patrimonio familiar inembargable.

Adicionalmente, los registradores de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, al momento de registrar las escrituras públicas de transferencia a las que hace referencia el presente artículo incluirán la anotación relativa a la prohibición de enajenación, de cualquier derecho real sobre el inmueble por el término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la transferencia del inmueble de conformidad con lo establecido en el artículo 8º de la Ley 3ª de 1991 modificado por el artículo 13 de la Ley 2079 de 2021.

En el caso en que se haya pactado la condición resolutoria de la transferencia del derecho de dominio de la vivienda transferida a título de SFVE, esta deberá inscribirse en los folios de matrícula inmobiliaria respectivos.

Los Registradores de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos deberán abstenerse de inscribir cualquier acto de disposición total o parcial de cualquier derecho real que el propietario de las viviendas a las que hace referencia la presente sección, pretenda realizar dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha de transferencia de

la vivienda, salvo que se adjunte autorización para la enajenación de la vivienda emitida por la entidad otorgante del SFVE.

Parágrafo. Para los subsidios asignados con anterioridad al 14 de enero de 2021, los Registradores de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos deberán autorizar la inscripción de los actos de disposición de la vivienda, siempre y cuando hayan transcurrido al menos cinco (5) años desde su transferencia al beneficiario del subsidio, sin necesidad de verificar el derecho de preferencia a favor de la entidad otorgante del subsidio, y sin requerir trámites adicionales por parte de la entidad otorgante". (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto)

De las normas citadas, resulta procedente afirmar que para los subsidios de vivienda familiar 100% especie asignados antes del 14 de enero de 2021, a los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos les corresponde autorizar y gestionar de acuerdo con sus competencias, los actos de disposición que se realicen sobre el inmueble por parte de su titular y beneficiario, sin exigir o verificar el derecho preferencia a favor de la entidad otorgante del subsidio y con la única condición que hayan transcurrido al menos cinco (5) años desde su transferencia al beneficiario del subsidio.

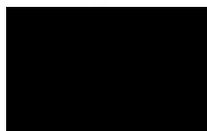
En consecuencia, frente al interrogante planteado por el peticionario, esta Oficina concluye que:

- a. El derecho de preferencia establecido en el artículo 8 de la Ley 3/1991, conforme a la modificación incorporada con el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012, desapareció del ordenamiento jurídico con la expedición y modificación surtida con el artículo 13 de la Ley 2079 de 2021.
- b. Por disposición de los párrafos de los artículos 2.1.1.2.5.1 y 2.1.1.2.5.2 del Decreto 1077 de 2015, adicionados por los artículos 8 y 9 del Decreto 739 de 2021, para los inmuebles entregados a título de subsidio familiar de vivienda 100% en especie asignados antes del 14 de enero de 2021, en relación con los actos de disposición y enajenación que deseen realizar sus beneficiarios (propietarios), no se requiere verificar el derecho de preferencia y en su lugar, sólo debe verificarse que hayan transcurrido al menos cinco (5) años desde su transferencia de la entidad otorgante al beneficiario del subsidio.
- c. Desde el 14 de enero de 2021, no aplica el derecho de preferencia de que trataba el texto original y la modificación incluida con el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 al artículo 8 de la Ley 3 de 1991.
- d. Se advierte en todo caso, que los trámites y gestiones de orden notarial y ante las oficinas de registro de instrumentos públicos, son objeto de instrucción y control de la Superintendencia de Notariado y Registro.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2025ER0076857, 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 28⁵ 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

⁵ **“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.