

Bogotá, D.C.  
1007

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

**RAD:** 26-166418- -3-0      **FECHA:** 2026-05-08 17:31:55  
**DEP:** 1007 G.TR.ABOGA DECOMPE.A      **EVE:** 0 SINEVENTO  
**TRA:** 396 ABOGACIA COMPETENCIA      **FOLIOS:**24  
**ACT:** 440 RESPUESTA

**Doctor**

JOSÉ ALEJANDRO BAYONA CHAPARRO  
JBayona@minvivienda.gov.co

**Asunto:** Radicación: 26-166418- -3-0  
Trámite: 396  
Evento: 0  
Actuación: 440  
Folios: 24

**Referencia:** Concepto de abogacía de la competencia, sobre el **proyecto** de decreto "Por el cual se modifican y adicionan algunas disposiciones del Título 9 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y se dictan otras disposiciones" (en adelante, el **proyecto**).

**Respetado Doctor:**

En respuesta a la comunicación del **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO** (en adelante, **MVCT**) radicada el 24 de abril de 2026, esta Superintendencia rendirá concepto de abogacía de la competencia sobre el proyecto en los siguientes términos. Primero, se expondrán los antecedentes normativos de la iniciativa. Segundo, se enunciarán las razones presentadas por el regulador para su expedición. Tercero, se describirán las reglas del proyecto relevantes para el análisis. Cuarto, se presentará el respectivo análisis desde la perspectiva de la libre competencia económica. Quinto, se emiten recomendaciones finales.

**1. ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROYECTO**

**1.1. Ley 388 de 1997<sup>1</sup>**

El artículo 91 de la presente ley define la vivienda de interés social como aquella que se desarrolla "para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de

<sup>1</sup> "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones."

menores ingresos". Además, establece que en cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y el precio máximo de tales viviendas.

### 1.2. Ley 1480 de 2011<sup>2</sup>

El artículo 26 del Estatuto del Consumidor establece que el proveedor está obligado a informar al consumidor, en pesos colombianos, el precio de venta al público, incluidos todos los impuestos y costos adicionales y que solo estará obligado a pagar el precio anunciado.

### 1.3. Decreto 1077 de 2015<sup>3</sup>

El artículo 2.1.9.1 del Título 9 de la Parte 1 del Libro 2 de este Decreto Único estableció el precio máximo de la vivienda de interés social (**VIS**) en ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) para las viviendas ubicadas en los municipios que se listan a continuación:

Aglomeración	Municipios
Bogotá (14 municipios)	Bogotá, Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Tabio, Tocancipá, Zipaquirá
Medellín (9 municipios)	Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella, Medellín, Sabaneta
Cali (5 municipios)	Cali, Candelaria, Jamundí, Puerto Tejada, Yumbo
Barranquilla (10 municipios)	Barranquilla, Galapa, Malambo, Palmar de Varela, Ponedera, Sabanagrande, Sabanalarga, Santo Tomás, Sitionuevo, Soledad
Cartagena (3 municipios)	Cartagena, Clemencia, Turbaco
Bucaramanga (4 municipios)	Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta
Cúcuta (4 municipios)	Cúcuta, Los Patios, San Cayetano, Villa del Rosario

El parágrafo del mismo artículo establece el valor de la **VIS** Rural para el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en hasta doscientos ochenta (280) SMLMV.

### 1.4. Ley 2294 de 2023<sup>4</sup>

El artículo 293 de la ley en mención estableció, como regla general, el tope del valor máximo de la **VIS** en ciento treinta y cinco (135) SMLMV y para la vivienda de interés prioritario el precio máximo de noventa (90) SMLMV.

<sup>2</sup> "Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones"

<sup>3</sup> "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."

<sup>4</sup> "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"



Por su parte, el parágrafo 2 de este artículo preceptúa que tratándose de programas y/o proyectos de renovación urbana, la vivienda de interés social podrá tener un precio superior a los 135 SMLMV, sin que este exceda de 175 SMLMV y la vivienda de interés prioritario un precio superior a 90 SMLMV, sin que este exceda de 110 SMLMV.

## 2. RAZONES PRESENTADAS POR EL REGULADOR PARA LA EXPEDICIÓN DEL PROYECTO

El **proyecto** se fundamenta en el diagnóstico realizado por el **MVCT** sobre el funcionamiento del esquema de precios de la **VIS** y su incidencia en la focalización de la política pública y en el esfuerzo financiero de los hogares. El regulador identifica la necesidad de ajustar el marco reglamentario para que los instrumentos asociados a la **VIS** conserven su capacidad de focalización y para que las condiciones de adquisición resulten previsibles para los compradores<sup>5</sup>.

En relación con el esquema de topes, el **MVCT** plantea la armonización del límite aplicable a la **VIS** en el valor general de ciento treinta y cinco (135) SMLMV, suprimiendo el régimen excepcional de ciento cincuenta (150) SMLMV que operaba en aglomeraciones urbanas<sup>6</sup>. A la par, se presenta una fuerte relación de posible causalidad entre el incremento del precio de la vivienda nueva y los aumentos del SMLMV, lo que sugiere que el tope excepcional opera como referencia de mercado más que como límite efectivo<sup>7</sup>. En consecuencia, la unificación del tope a ciento treinta y cinco (135) SMLMV busca restablecer la coherencia del instrumento, evitar incentivos a la elevación de precios dentro del segmento **VIS** y asegurar que los recursos públicos asociados se orienten a los hogares objetivo.

De manera paralela, el **MVCT** reconoce la necesidad de un tope diferencial para la **VIS** rural en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en atención a las afectaciones ocasionadas por el huracán Iota (2020). Al respecto, se realizaron acuerdos para la reconstrucción del archipiélago, entre los cuales se definió la vivienda rural con enfoque étnico diferencial, incluyendo "criterios de sismorresistencia, adaptación a eventos climáticos extremos, uso de materiales específicos y un valor estimado de hasta doscientos ochenta (280) SMLMV por unidad, teniendo en cuenta los altos costos logísticos, de transporte

<sup>5</sup> MVCT. Memoria justificativa. Documento aportado al trámite mediante radicado No. 26-166418-00004 Pág. 4.

<sup>6</sup> "Conocidas también como "Áreas urbanas funcionales" relacionadas con indicadores de densidad poblacional para identificar las ciudades centrales o nodos, y flujos de viaje con motivos laborales para identificar las zonas alrededor de las ciudades cuyos mercados laborales están altamente integrados con ciudades centrales (OCDE, 2013)". MVCT. "Presentación memoria justificativa: ajuste precio tope para la vivienda de interés social". 2019. Pág. 66. Disponible en [https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/consultasp/25-05-2019%20An%C3%A1lisis%20por%20aglomeraciones\\_2.PDF](https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/consultasp/25-05-2019%20An%C3%A1lisis%20por%20aglomeraciones_2.PDF)

<sup>7</sup> Ibid. Págs. 11-12.



y de mano de obra en el territorio insular”<sup>8</sup>. De manera que dicho tope diferencial tiene como objetivo asegurar la viabilidad financiera de los proyectos y la provisión efectiva de vivienda social en ese contexto territorial.

Adicionalmente, el **MVCT** identifica como problemática la comercialización de proyectos **VIS** con precios expresados en SMLMV, mecanismo que traslada a los hogares el riesgo derivado de los ajustes anuales del salario mínimo<sup>9</sup>. La variación del SMLMV ha superado en varios periodos la evolución de los costos directos de construcción, lo que implica que la indexación al SMLMV puede generar incrementos en el precio final no asociados a la estructura real de costos. Este desalineamiento introduce incertidumbre sobre el compromiso económico asumido por los hogares y afecta el cierre financiero, especialmente en los segmentos de menores ingresos<sup>10</sup>.

Frente a lo anterior, el regulador establece que el precio total de la **VIS** y **VIP** debe informarse en pesos colombianos desde la manifestación de interés del comprador, de modo que el valor anunciado constituya el único precio exigible durante la ejecución contractual. En este esquema, el SMLMV se mantiene exclusivamente como referencia para la clasificación y elegibilidad de las viviendas, pero no como mecanismo de indexación del precio, con el objetivo de reducir la incertidumbre, mejorar la transparencia en la formación de precios y fortalecer la protección económica de los adquirentes<sup>11</sup>.

En conjunto, el **MVCT** concluye que las medidas propuestas —unificación del tope en ciento treinta y cinco (135) SMLMV, reconocimiento del tope diferencial territorial en doscientos ochenta (280) SMMLV para San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mantenimiento de los topes aplicables a la **VIS** y **VIP** en programas y/o proyectos de renovación urbana a los que refiere el parágrafo 2 del artículo 293 de la Ley 2294 de 2023 y la determinación del precio en pesos— buscan que el valor de la **VIS** responda a factores verificables de costos, mejorar la señal regulatoria del tope como instrumento de focalización y reducir la exposición de los hogares a variaciones no asociadas a los costos reales del proyecto, contribuyendo así a la efectividad de la política pública de vivienda.

### 3. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El **proyecto** introduce en seis artículos modificaciones al régimen reglamentario de la vivienda de interés social en cuatro aspectos principales: (i) redefine el alcance del Título 9 del Decreto 1077 de 2015 incorporando el componente de protección de los hogares; (ii) fija el tope general de la **VIS** en ciento treinta y cinco (135) SMLMV y el de la **VIP** en noventa (90) SMMLV, con un tratamiento

<sup>8</sup> Ibid. Pág. 3.

<sup>9</sup> Ibid. Pág. 4.

<sup>10</sup> Ibid. Págs. 11-12.

<sup>11</sup> Ibid. Pág. 5.



diferencial para la **VIS** rural en San Andrés, Providencia y Santa Catalina (iii) establece la obligación de informar y fijar el precio de las viviendas en pesos colombianos desde la vinculación del adquirente, con carácter vinculante durante la ejecución contractual; y (iv) incorpora reglas de interpretación favorable al consumidor y disposiciones de vigilancia a cargo de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIC)**.

El artículo 1 modifica la denominación del Título 9 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, el cual pasa a denominarse "Protección de los hogares para el acceso a la vivienda y precios máximos de la Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario". Con esta modificación se amplía el alcance temático del título, incorporando expresamente el componente de protección de los hogares en el acceso a la vivienda.

El artículo 2 modifica el artículo 2.1.9.1, estableciendo el tope general del valor de la **VIS** en ciento treinta y cinco (135) SMLMV y el de la **VIP** en noventa (90) SMLMV.

El artículo 3 adiciona el artículo 2.1.9.2, en el que se establecen reglas de protección a los hogares adquirentes de **VIS** y **VIP**. En particular, se dispone que el oferente o vendedor deberá informar de manera expresa, clara, verificable y en pesos colombianos el precio total de la vivienda desde el momento en que el adquirente manifieste su voluntad de vincularse al negocio jurídico (separación, promesa de compraventa, encargo fiduciario, opción de compra o documento equivalente). Así mismo, se establece que el precio fijado constituirá el único valor exigible durante la ejecución contractual siempre y cuando no exceda el equivalente del tope máximo aplicable al momento de la adjudicación o adquisición.

El artículo 4 adiciona el artículo 2.1.9.3, en el que se plantea que las disposiciones del decreto deberán interpretarse y aplicarse conforme al principio de protección al consumidor, privilegiando en todo caso la interpretación más favorable al adquirente de vivienda de interés social o prioritario, en los términos de la Ley 1480 de 2011, sin que ello implique la modificación de reglas sustanciales o procesales vigentes.

El artículo 5 adiciona el artículo 2.1.9.4, mediante el cual se indica que la **SIC** ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control respecto del cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la protección al consumidor en el marco del decreto, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras autoridades.

Finalmente, el artículo 6 establece la vigencia del decreto, señalando que regirá a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial y precisando las disposiciones que se modifican y adicionan dentro del Decreto 1077 de 2015.



#### 4. ANÁLISIS DEL PROYECTO DESDE LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA

Las **VIS** en Colombia están destinadas a satisfacer las necesidades habitacionales de las familias de menores ingresos, con el fin de proporcionarles un lugar que cumpla con condiciones adecuadas para una vida digna y que, al mismo tiempo, sea económicamente asequible<sup>12</sup>. Adicionalmente, el sector edificador es mundialmente reconocido por su impacto dinamizador. En Colombia este subsector de la construcción presenta encadenamientos productivos con aproximadamente el 50% de los sectores que conforman la estructura productiva del país<sup>13</sup>.

Debido a lo anterior, esta Superintendencia valora la rigurosidad con la cual en **MVCT** fundamenta la necesidad de las modificaciones y adiciones propuestas al Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y evalúa los posibles efectos de estas en el mercado. En este sentido, desde su rol como Autoridad Nacional de Protección de la Competencia, esta Superintendencia reconoce la necesidad presentada por el **MVCT** en el ejercicio de su función regulatoria y del seguimiento a los fines de política pública perseguidos por el Gobierno Nacional. Por lo tanto, el análisis que se presentará a continuación tiene como único propósito contribuir a que los objetivos que el regulador pretende alcanzar con el **proyecto** estén armonizados con los propósitos del régimen de protección de la libre competencia económica<sup>14</sup>.

##### 4.1. Sobre el deber de informar al momento de la compra y exigir únicamente el precio en pesos colombianos durante toda la ejecución contractual.

###### 4.1.1. Descripción de la regla

El artículo 3 del **proyecto** dispone que el oferente o vendedor deberá informar de manera expresa, clara, verificable y en pesos colombianos el precio total de la **VIS** y la **VIP** desde el momento en que el adquirente manifieste su voluntad de vincularse al negocio jurídico mediante separación, promesa de compraventa,

<sup>12</sup> Narváez, Andrés. "Caracterización de la estructura del mercado de la vivienda VIS en Colombia (2008-2022)". *Revista Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, No 55, 2025, pág. 3. Fedesarrollo. Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4865>

<sup>13</sup> Malagón, Jonathan & Triveño, Luis. "Estructura y acabados: 30 ideas sobre cómo mejorar la política de vivienda en Colombia, aplicables al mundo emergente". *Revista Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, No 52, 2022, pág. 7. Fedesarrollo. Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4357>

<sup>14</sup> Dentro de los propósitos de las Actuaciones Administrativas "velar por la observancia de las disposiciones sobre protección de la competencia(...) para alcanzar en particular los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica". L. 1340/2009, art. 3.

encargo fiduciario, opción de compra o documento equivalente. Así mismo, el precio fijado constituirá el único valor exigible durante toda la ejecución contractual y no podrá exceder el equivalente del tope máximo aplicable al momento de la adjudicación o adquisición.

#### 4.1.2. Consideraciones de la SIC

De acuerdo con el **MVCT**, “la transparencia en la información de precios y el equilibrio contractual son esenciales para la efectividad del derecho a la vivienda digna, pero en la práctica reciente se evidencia una asimetría estructural que afecta a los compradores”<sup>15</sup>. Al respecto, el **MVCT** plantea que el aumento del precio de las viviendas asociado a aumentos del salario mínimo traslada los riesgos al agente menos informado y con menor capacidad de proyectar costos y gestionar dichos riesgos (consumidor), lo cual afecta el cierre financiero y puede hacer inviable la adquisición de vivienda<sup>16</sup>. A la par, el **MVCT** argumenta que fijar el precio de las viviendas en pesos no afecta la oferta la producción de nuevas unidades y tampoco es una práctica nueva en el sector debido a que, a septiembre de 2025, el 25% de los proyectos **VIS** eran anunciados en pesos y dicha cifra se incrementó hasta ser un 42% en enero de 2026<sup>17</sup>.

En relación con lo expuesto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (**OCDE**) resalta que las decisiones de los consumidores dependen de factores como precios, ingresos y atributos de los productos, pero también de la disponibilidad y claridad de la información, así como de las condiciones regulatorias que inciden sobre sus opciones de elección<sup>18</sup>. En particular, señala que cuando los consumidores enfrentan información incompleta o difícil de interpretar, los resultados del mercado pueden no reflejar el mayor bienestar posible, razón por la cual las intervenciones públicas pueden orientarse a mejorar la transparencia y facilitar decisiones informadas<sup>19</sup>.

Sobre esa base, esta Superintendencia considera que la regla está orientada a una finalidad legítima que es fundamental para la operación de una dinámica de competencia efectiva. Sin perjuicio de lo anterior, considera que sería conveniente aclarar si esa regla se aplicará únicamente a las **VIS** y **VIP** o si será aplicable también respecto de otros proyectos cuyos topes se establecen con

---

<sup>15</sup> MVCT. ESTUDIO TÉCNICO: PROYECTO DE DECRETO “Por el cual por el cual se modifican y adicionan algunas disposiciones del título 9 de la parte 1 del libro 2 del decreto 1077 de 2015 único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio y se dictan otras disposiciones” . Documento aportado al trámite mediante radicado No. 26166418—0000000003. Pág. 2.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid. Pág. 3.

<sup>18</sup> OECD. “COMPETITION ASSESSMENT TOOLKIT”. 2011. Pág. 76. Disponible en [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2010/03/competition-assessment-toolkit-guidance-version-2-0-volume-2\\_dd0442f0/dffcfdef-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2010/03/competition-assessment-toolkit-guidance-version-2-0-volume-2_dd0442f0/dffcfdef-en.pdf)

<sup>19</sup> Ibid.

base en **SMMLV**, en particular los proyectos **VIS** y **VIP** de renovación urbana y rural. Por lo tanto, se recomendará al **MVCT** realizar dicha aclaración.

## 4.2. Análisis sobre eliminación del tope excepcional de 150 SMMLV para VIS en aglomeraciones urbanas

### 4.2.1. Descripción de la regla

El artículo 2 del **proyecto** establece el tope general del valor de la **VIS** en ciento treinta y cinco (135) SMLMV y el de la **VIP** en noventa (90) SMLMV. Además, establece que el valor de la **VIS** rural en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina podrá ser de hasta doscientos ochenta (280) SMLMV. Lo anterior implica la eliminación del tope excepcional de ciento cincuenta (150) SMLMV para proyectos **VIS** desarrollados en aglomeraciones urbanas dispuesto en el artículo 2.1.9.1. del Decreto 1077 de 2015.

### 4.2.2. Consideraciones de la SIC

El **MCVT** presenta un análisis de la evolución de variables macroeconómicas asociadas al sector vivienda, entre estas el Índice de Costos de la Construcción de Edificaciones (**ICOCED**). Sobre los índices relacionados a los costos del sector, se destaca que a partir del 25 de febrero de 2022 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (**DANE**) sustituyó el Índice de Costos de la Construcción de Vivienda (**ICCV**) por el **ICOCED**. Mientras el **ICCV** se concentraba en medir la dinámica de los costos asociados exclusivamente a la construcción de vivienda nueva, el **ICOCED** amplía el alcance del indicador al capturar la variación promedio mensual de los precios de una canasta representativa de insumos y factores productivos del conjunto del sector edificador, incluyendo edificaciones residenciales y no residenciales<sup>20</sup>. El **ICOCED** contiene dos niveles: uno fijo, que permite describir la estructura constructiva general de la vivienda, y uno flexible, que selecciona los artículos representativos de los costos y que pueden ajustarse conforme a los cambios en la actividad productiva. El **ICOCED** refleja variaciones promedio para el total nacional y para 57 municipios, agregados en 19 dominios geográficos, e incluye ocho grupos de costos —equipo, maquinaria, mano de obra, transporte, materiales, servicios especializados de la construcción, equipo especial para obra y herramienta menor—, lo que le otorga una cobertura amplia de los componentes relevantes de la actividad edificadora<sup>21</sup>.

Si bien el **ICOCED** no tiene por objetivo inferir niveles absolutos de precios ni determinar el monto total del costo de la construcción, y tampoco incorpora el

<sup>20</sup> DANE. Boletín técnico Índice de Costos de Construcción de Edificaciones (ICOCED). Diciembre, 2025. Pág.2. Disponible en <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ICOCED/bol-ICOCED-dic2025.pdf>

<sup>21</sup> Ibid.

valor del suelo —factor que puede representar una proporción significativa del costo final de la vivienda—, constituye un indicador de referencia que permite aproximar la evolución de los elementos que componen la estructura de costos del sector. En particular, el componente de mano de obra comprende el personal requerido en las distintas etapas del proceso productivo, incluyendo obreros, oficiales, maestros, ingenieros y demás personal técnico<sup>22</sup>.

En este sentido, esta Superintendencia reconoce que el **ICOCED** constituye un indicador técnico que refleja la evolución de los costos reales asociados a la actividad edificadora. Su ampliación metodológica no solo actualiza ponderadores y canasta de seguimiento conforme a la estructura productiva reciente, sino que también mejora la medición de presiones de costos relevantes para la oferta, al permitir desagregaciones entre vivienda **VIS** y no **VIS** y entre distintos sistemas constructivos<sup>23</sup>. Desde una perspectiva económica, el **ICOCED** facilita el análisis de la transmisión de choques de precios hacia los costos de construcción, la rentabilidad de los proyectos y, en última instancia, la dinámica de la oferta de vivienda.

En relación con la evolución de esta variable, el **MVCT** señala que el comportamiento de los precios de la vivienda no corresponde plenamente con la dinámica de los costos de construcción<sup>24</sup>. En efecto, los índices oficiales del sector elaborados por el **DANE** muestran que el **ICOCED** ha registrado, en los últimos años, tasas de crecimiento inferiores a las del SMMLV e incluso, en determinados periodos, por debajo de la inflación<sup>25</sup>, tal como se observa en la **Gráfica 1**.

La información presentada en la **Gráfica 1** evidencia que, desde comienzos de 2023, el crecimiento anual del **ICOCED** (línea verde) se ha ubicado por debajo del incremento del SMMLV (puntos rojos) y de la **inflación** (línea azul punteada). Por su parte, el Índice de Precios de Vivienda Nueva (**IPVN**)<sup>26</sup> (línea morada)

<sup>22</sup>DANE. Ficha metodológica ICOCED. Pág.3. Disponible en <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/precios-y-costos/FICHA-MET-ICOCED-FEB2022.pdf>

<sup>23</sup> DANE. Boletín técnico Índice de Costos de Construcción de Edificaciones (ICOCED). Diciembre, 2025. Pág.2. Disponible en <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ICOCED/bol-ICOCED-dic2025.pdf>

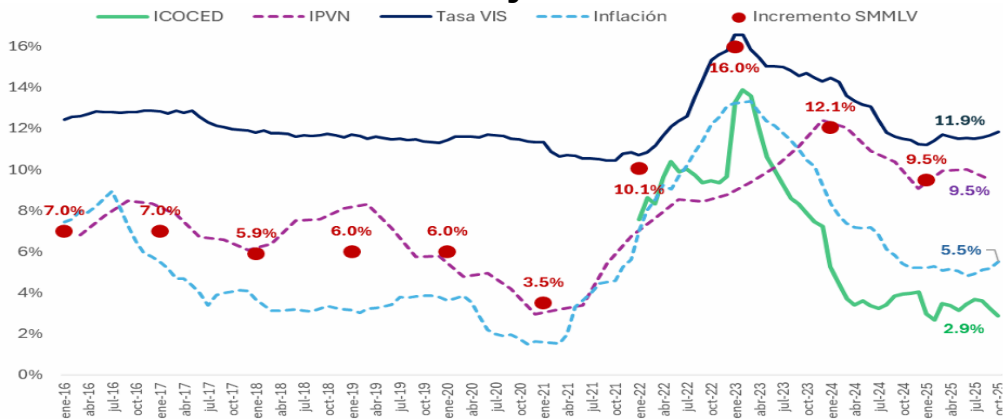
<sup>24</sup> MVCT. ESTUDIO TÉCNICO: PROYECTO DE DECRETO “Por el cual por el cual se modifican y adicionan algunas disposiciones del título 9 de la parte 1 del libro 2 del decreto 1077 de 2015 único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio y se dictan otras disposiciones” . Documento aportado al trámite mediante radicado No. 26166418—0000000003. Pág. 7.

<sup>25</sup> Aumento del Índice de Precios del Consumidor (IPC), el cual se calcula por el DANE y tiene por objetivo medir la evolución de los precios en la economía a partir de una canasta básica de bienes y servicios.

<sup>26</sup> “Permite medir la variación porcentual promedio de los precios de venta de la vivienda nueva en proceso de construcción y/o hasta la última unidad vendida”. DANE. “Boletín técnico Índice de Precios de la Vivienda Nueva (IPVN) IV Trimestre 2025”. Disponible en <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/IPVN/bol-IPVN-IVtrim2025.pdf>

presenta una trayectoria más cercana a la del SMMLV que a la del indicador de costos, lo que sugiere la existencia de un vínculo entre la evolución de los precios de la vivienda y la referencia del SMMLV como unidad de cuenta en el mercado. El **MVCT** interpreta este comportamiento como un indicio de que los topes expresados en SMMLV pueden operar, en la práctica, como un referente para la formación de precios en el segmento **VIS**<sup>27</sup>.

**Gráfica 1. Principales indicadores de la construcción y SMLMV de enero 2016 a julio 2025**



Fuente: MVCT<sup>28</sup>.

En primer lugar, durante buena parte del periodo analizado las variaciones del **ICOCED** han sido inferiores a las del **IPVN**, lo que sugiere que la evolución de los precios no se explica únicamente por la dinámica de los costos directos de construcción. En segundo lugar, el comportamiento del **ICOCED** no muestra una correspondencia sistemática con el incremento del SMMLV, lo que indicaría que los aumentos del SMMLV no se trasladan de manera proporcional a la estructura de costos del sector edificador.

En este sentido, la información presentada permite observar que la evolución de los precios de la vivienda nueva no sigue la misma dinámica que los costos de construcción medidos por el **ICOCED**, al tiempo que no se evidencia una relación directa entre estos últimos y el incremento del SMMLV. Así, se aporta un elemento descriptivo relevante sobre el comportamiento relativo de estas variables, sin que de ella pueda derivarse una relación causal entre sus variaciones.

Ahora bien, es importante considerar algunos aspectos adicionales sobre la regla analizada, los cuales se presentan a continuación.

<sup>27</sup> MVCT. Memoria justificativa. Documento aportado al trámite mediante radicado No. 26166418--0000000004. Pág. 23.

<sup>28</sup> Ibid. Pág. 15.

#### 4.2.2.1. Sobre el posible impacto del aumento del SMMLV en los costos directos e indirectos

##### Costos directos

De acuerdo con el **ICOCED**, la participación de la mano de obra —no solo los que devengan un SMMLV— en los costos es del 20,4%. A partir de datos del **DANE**, es posible asumir que el 67% de los asalariados se ve beneficiado por el incremento del SMMLV<sup>29</sup> y, por tanto, la participación de la mano de obra que devenga un SMMLV sería de 13,6% (20,4×67%). De manera que el **MVCT** realizó, a modo de ejemplo, una proyección del efecto que tendría en los costos laborales un incremento del 23,7% en el SMMLV si el valor de la producción es de 100 pesos. En ese caso el incremento sería:

$$\$100 \times 13,6\% \times 23,7\% = \$3,2$$

##### Costos indirectos

El **MCVT** reconoce la existencia de impactos indirectos que puede tener el incremento del SMLMV en los costos de la construcción vía aumentos del precio de los insumos utilizados en el sector de la construcción (60% de los costos en el periodo analizado). Para el cálculo de los costos indirectos, el **MVCT** realiza un ejercicio metodológico para comparar el comportamiento de algunos indicadores de la construcción y la evolución del SMLMV mediante la matriz de utilización desde el punto de vista de los ingresos (Remuneración de los asalariados + impuestos - subvenciones a la producción y las importaciones + excedente bruto de explotación + ingreso mixto<sup>30</sup>).

La **Tabla 1** resume los cálculos realizados por el **MVCT**:

## ESPACIO EN BLANCO

<sup>29</sup> MVCT. ESTUDIO TÉCNICO: PROYECTO DE DECRETO “Por el cual se modifican y adicionan algunas disposiciones del título 9 de la parte 1 del libro 2 del decreto 1077 de 2015 único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio y se dictan otras disposiciones”. Documento aportado al trámite mediante radicado No. 26166418—0000000003. Pág. 13.

<sup>30</sup> La repartición del ingreso mixto fue realizada por el MCVT de acuerdo con los coeficientes calculados en: Céspedes, E. (2011) - Una matriz de contabilidad social con informalidad 2007: documentación técnica. Archivos de Economía – 377. Ibid. Pág. 14.



**Tabla 1. Efecto directo e indirecto ante un alza del 23% en el SMLMV**

	Valores iniciales	Incremento 23% Remuneración a los Asalariados	Nuevos Valores	Incremento Real registrado
<b>Valor Total de la Producción</b>	<b>\$ 100,0</b>	<b>\$ 8,30</b>	<b>\$ 108,26</b>	<b>8,3%</b>
Costo de los Insumos	\$ 60,1	\$ 5,30	\$ 65,44	8,9%
<b>Remuneración de los Asalariados</b>	<b>\$ 18,40</b>	<b>\$ 2,90</b>	<b>\$ 21,31</b>	<b>15,9%</b>
Impuestos	\$ 0,80	\$ -	\$ 1,00	0,0%
Excedente Bruto de Explotación	\$ 20,70	\$ -	\$ 27,00	0,0%

**Fuente:** MVCT<sup>31</sup>

Para el cálculo del aumento de los costos indirectos —costo de los insumos—, el **MCVT** indica que se utilizó la participación total de la economía como un 28%, de manera que de los \$60 pertenecientes a costos de los insumos, solamente se aplica el aumento a un 28%, de esta forma:

$$\$60 \times 28\% \times 67\% \times 23,7\% = \$2,7 \text{ pesos}$$

Donde \$60 equivale al costo de los insumos, 28% a la participación de los asalariados en la economía, 67% a los trabajadores beneficiados por el aumento del salario mínimo y 23,7% al aumento correspondiente. Ahora bien, siendo que múltiples industrias están encadenadas al sector construcción, el **MVCT** indica que realiza una suma infinita de estos aumentos, que da como resultado un aumento del costo indirecto de 5,3% debido al alza del salario mínimo.

Respecto de los cálculos realizados, esta Superintendencia indica que la estimación del aumento de los costos directos e indirectos sigue un procedimiento coherente con la lógica de transmisión de costos en un esquema de insumo-producto.

Sin perjuicio de lo anterior, el cálculo del efecto indirecto, que asciende a 5,3%, se presenta como el resultado de la suma de los impactos sucesivos en los proveedores de la cadena productiva, de manera tal que consiste en una serie geométrica que puede inferirse en el resultado de la siguiente operación:

$$2,7 * \frac{1}{1 - 0,49} = 5,3$$

<sup>31</sup> MVCT. ESTUDIO TÉCNICO: PROYECTO DE DECRETO "Por el cual por el cual se modifican y adicionan algunas disposiciones del título 9 de la parte 1 del libro 2 del decreto 1077 de 2015 único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio y se dictan otras disposiciones". Documento aportado al trámite mediante radicado No. 26166418—0000000003. Pág. 15.



El **MVCT** asume que la participación de los asalariados es 28% y que la participación de los costos indirectos es 49% en todas las industrias, circunstancias que como el mismo **MVCT** indica, no necesariamente corresponden a la realidad<sup>32</sup>. Sobre ambos supuestos, esta Superintendencia no encuentra que se presente una sustentación clara en el estudio técnico. En particular, el **MVCT** señala que el promedio de la participación de los asalariados en la matriz insumo-producto del **DANE** es del 20% y que presenta una alta variabilidad<sup>33</sup>, sin embargo, no se indica cuál sería la medida de tendencia central que corresponde al 28% o por qué se utiliza este valor. Adicionalmente, el 49% utilizado no resulta ser un valor mencionado en ningún otro apartado del estudio técnico, con lo cual resulta necesario aclarar la razón de su uso.

En ese sentido, aunque estas características del ejercicio no invalidan la dirección del efecto económico planteado, sí limitan la posibilidad de verificar cuantitativamente la magnitud del impacto estimado. No obstante, para esta Superintendencia es claro que el aumento del 23% del SMMLV no implica necesariamente un aumento en la misma proporción en los costos de la construcción, por las participaciones porcentuales de la remuneración de los asalariados y los insumos en la matriz de utilización del sector, además de que el porcentaje de trabajadores que ganan un SMMLV es baja.

En línea con lo anterior, esta Superintendencia considera oportuno señalar que, conforme a los principios de evaluación regulatoria promovidos por la **OCDE**, la incorporación de metodologías transparentes y plenamente replicables para estimar los efectos económicos de una medida contribuye a una mejor comprensión de sus impactos sobre los costos, la distribución de los efectos y las condiciones de competencia en los mercados<sup>34</sup>. En este sentido, si bien el uso de ejercicios basados en encadenamientos productivos —como los derivados de matrices insumo-producto— constituye una herramienta útil para ilustrar la transmisión de costos, una mayor precisión en la descripción de los supuestos y del procedimiento de cálculo permitiría contar con un análisis más completo de los efectos de la medida.

#### 4.2.2.2. *Sobre el margen residual del suelo y la viabilidad financiera*

El **MVCT** realiza un ejercicio de evaluación financiera para analizar cómo variaciones en el salario mínimo afectan la estructura de costos de los proyectos

<sup>32</sup> Ibid. Pág.16.

<sup>33</sup> MVCT. ESTUDIO TÉCNICO: PROYECTO DE DECRETO “Por el cual por el cual se modifican y adicionan algunas disposiciones del título 9 de la parte 1 del libro 2 del decreto 1077 de 2015 único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio y se dictan otras disposiciones” . Documento aportado al trámite mediante radicado No. 26166418—0000000003. Pág. 15.

<sup>34</sup> OECD. “COMPETITION ASSESSMENT TOOLKIT”. 2011. Pág. 15. Disponible en [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2010/03/competition-assessment-toolkit-guidance-version-2-0-volume-2\\_dd0442f0/dffcfdef-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2010/03/competition-assessment-toolkit-guidance-version-2-0-volume-2_dd0442f0/dffcfdef-en.pdf) .

de vivienda, especialmente en la adquisición del suelo, mediante un modelo de valor residual que estima la rentabilidad del proyecto como la diferencia entre ingresos por ventas y costos totales, identificando el margen disponible para el suelo y la viabilidad financiera. A partir de ello, el modelo incorpora análisis de sensibilidad para evaluar cambios en el **SMMLV** en los topes **VIS**, comparando escenarios de rentabilidad en 2025 y 2026 con topes de 150 y 135 **SMMLV**, incluyendo variaciones en el costo del suelo<sup>35</sup>.

El análisis se fundamenta en información empírica recopilada en 15 municipios<sup>36</sup> con diferentes condiciones de mercado, utilizando una base de datos que supera los veinticinco mil registros de ofertas inmobiliarias<sup>37</sup>. Con esta información, el **MVCT** estima indicadores como la participación del valor del suelo dentro del costo total del proyecto, el margen bruto sobre ventas y el valor residual del suelo, lo que permite caracterizar la estructura financiera de los proyectos de vivienda social en distintos contextos territoriales. Dichas estimaciones se realizan para el año 2025 y el año 2026 teniendo en cuenta el escenario de aumento del salario mínimo.

De esta manera, la **Tabla 2** presenta los resultados promedio de las mencionadas variables para todos los escenarios estimados.

**Tabla 2.** Resultados financieros promedio para cada escenario modelado

Indicadores	Año 2025	Año 2026 con tope 150 VIS	Año 2026 con tope 135	Año 2026 con tope 135 y aumento del costo del 2%	Año 2026 con tope 135 y aumento del costo del 10%
% Valor del suelo	17,14%	15,77%	15,77%	16,08%	17,03%
Margen bruto sobre ventas	29,69%	35,08%	30,64%	30,37%	29,51%
Valor residual suelo sobre ventas	14,69%	20,08%	15,64%	15,37%	14,51%
Ingresos/m2	3,84	4,53	4,24	4,24	4,24
Costos/m2	3,53	3,77	3,77	3,81	3,91

Fuente: **MVCT**<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> MVCT. Documento aportado al trámite mediante radicado No. 26166418--0000100003. Pág. 2.

<sup>36</sup> Barranquilla, Cartagena, Popayán, Valledupar, Montería, Riohacha, Santa Marta, Quibdó, Pasto, Ipiales, Cúcuta, Ocaña, Bucaramanga, Sincelejo y Cali. Ibid. Pág. 1.

<sup>37</sup> Ibid. Pág. 3.

<sup>38</sup> MVCT. Memoria justificativa. Documento aportado al trámite mediante radicado No. 26166418--0000000004. Pág. 18.

En el escenario base (año 2025), los resultados muestran que el valor del suelo constituye un componente relevante dentro del costo total del proyecto, alcanzando proporciones superiores al 20% en los mercados con mayor dinamismo inmobiliario<sup>39</sup>. Así mismo, el margen bruto promedio se ubica alrededor del 30%, lo que indica niveles de rentabilidad consistentes con la continuidad de la actividad constructora y con la viabilidad financiera de los proyectos bajo las condiciones observadas.

Posteriormente, el **MCVT** introduce un escenario prospectivo en el que incorpora el incremento del salario mínimo previsto para 2026. En este ejercicio se mantienen constantes los precios de venta de la vivienda y el valor del suelo, y se ajustan únicamente los costos de construcción con base en información sectorial actualizada. Bajo estos supuestos, se recalculan los indicadores financieros y se observa que tanto el margen bruto como el valor residual del suelo se mantienen en niveles similares o incluso superiores a los del escenario base, lo que sugiere que el aumento del salario mínimo no genera un deterioro significativo en la rentabilidad de los proyectos ni presiones relevantes sobre el costo de adquisición del suelo<sup>40</sup>.

Posteriormente, el **MVCT** incorpora un escenario prospectivo en el que introduce, de manera conjunta, el incremento del salario mínimo previsto para 2026 y la aplicación del tope general de **VIS** de ciento treinta y cinco (135) SMLMV. En este escenario se mantienen constantes los precios del suelo y se ajustan los costos de construcción con base en información sectorial actualizada, con el propósito de evaluar la capacidad de los proyectos para absorber estos cambios regulatorios.

Los resultados del modelo muestran que, aun bajo estas condiciones más restrictivas, los indicadores de rentabilidad —en particular el margen bruto y el valor residual del suelo— se mantienen en niveles positivos y, en algunos casos, comparables con los del escenario base. Esto sugiere que la combinación del aumento salarial y la reducción del tope no compromete la viabilidad financiera de los proyectos ni genera presiones sustanciales sobre el valor del suelo, en la medida en que los proyectos continúan mostrando capacidad para absorber los cambios en los parámetros regulatorios<sup>41</sup>.

Adicionalmente, el **MVCT** también modeló el incremento del SMLMV con la fijación del tope de ciento treinta y cinco (135) SMLMV y un aumento de los costos del suelo del 2% y el 10%. En estos escenarios de modelación, el margen

<sup>39</sup> MVCT. Documento aportado al trámite mediante radicado No. 26166418--0000100003. Pág. 12.

<sup>40</sup> MVCT. Memoria justificativa. Documento aportado al trámite mediante radicado No. 26166418--0000000004. Pág. 18.

<sup>41</sup> Ibid.

bruto sobre las ventas no presenta una mayor disminución con respecto al escenario inicial.

En consecuencia, el **MVCT** concluye que la reducción del tope a ciento treinta y cinco (135) SMLMV, incluso en un contexto de incremento del SMLMV, no afecta de manera significativa la sostenibilidad económica de los proyectos de vivienda social ni altera sustancialmente la estructura de costos asociada a la adquisición del suelo, dado que los márgenes y el valor residual permanecen en niveles consistentes con la continuidad de la actividad constructora.

Respecto de las estimaciones realizadas por el **MVCT**, esta Superintendencia concuerda que para los 15 municipios realizados representan una adecuada aproximación al comportamiento de los costos de suelo y de los márgenes obtenidos. A la par, valora la inclusión por parte del **MVCT** de los costos del suelo que, aunque no se encuentran incluidos en el **ICOCED**, resultan muy importantes en los costos del sector.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Superintendencia encuentra que, de los 15 municipios utilizados para los cálculos, únicamente cinco<sup>42</sup> hacen parte de los 49 municipios pertenecientes a las aglomeraciones urbanas. De esta manera, el **MVCT** no presenta la estimación de los efectos de los demás municipios que en 2019 fueron incluidos en las aglomeraciones urbanas con tres criterios de selección: (i) la tasa de conmutación laboral<sup>43</sup>, (ii) la actividad económica residencial<sup>44</sup> y (ii) la tasa de conmutación laboral y actividad económica residencial<sup>45</sup>.

Por lo anteriormente expuesto, esta Superintendencia presenta en la **Tabla 3** los resultados de los municipios de la muestra que hacen parte de las aglomeraciones urbanas y en la

**Tabla 4** los resultados del ejercicio para aquellos municipios de la muestra que no cuentan con un tope excepcional. En particular, esta separación se realiza debido a que realizar el ejercicio de manera agregada entre municipios pertenecientes a aglomeraciones urbanas y otros que no tienen el tope excepcional (como lo realiza el MVCT en la **Tabla 2**) no resulta adecuado siendo que estos municipios son en esencia diferentes. Específicamente, al presentar el

<sup>42</sup> Barranquilla, Cartagena, Cali, Cúcuta y Bucaramanga.

<sup>43</sup> Municipios con tasa de conmutación igual o superior al 10% con el núcleo, serán incluidos dentro de los municipios sujetos de ajuste del tope VIS. MVCT. "Presentación memoria justificativa: ajuste precio tope para la vivienda de interés social". 2019. Pág. 62. Disponible en [https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/consultasp/25-05-2019%20An%C3%A1lisis%20por%20aglomeraciones\\_2.PDF](https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/consultasp/25-05-2019%20An%C3%A1lisis%20por%20aglomeraciones_2.PDF)

<sup>44</sup> Aquellos municipios con un número de unidades **VIS** licenciadas inferior a 50 no serán sujetos del ajuste del tope VIS. Ibid.

<sup>45</sup> "Para aquellos municipios en donde la tasa de conmutación con el núcleo es inferior al 10%, pero que presentan un número de unidades VIS licenciadas superior a 1.000 en el periodo 2005-2019, también serán incluidos dentro de los municipios sujetos de ajuste del tope VIS" Ibid.



resultado agregado (incluyendo municipios que forman parte de aglomeraciones urbanas y que no), los promedios presentados por **MVCT** para los ingresos, costos y márgenes, podrían limitar la adecuada estimación de los impactos.

**Tabla 3.** Estimaciones de rentabilidad de los proyectos en municipios pertenecientes a las aglomeraciones urbanas

Municipio	% valor del suelo		Margen bruto sobre ventas		Valor residual suelo sobre ventas		Ingresos/m2		Costos/m2	
	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026
Barranquilla	26,45%	25,15%	19,45%	27,05%	4,45%	12,05%	4,21	4,89	4	4,18
Cartagena	27,15%	25,15%	28,49%	33,13%	13,49%	18,13%	4,32	4,99	3,66	3,91
Cúcuta	12,05%	10,95%	35,44%	40,29%	20,44%	25,29%	3,58	4,27	3,44	3,67
Bucaramanga	12,67%	11,55%	35,35%	40,70%	20,35%	25,70%	4,57	5,46	4,2	4,49
Cali	27,71%	25,64%	28,75%	33,42%	13,75%	18,42%	4,17	4,81	3,95	4,19
Promedio	21,21%	19,69%	29,50%	34,92%	14,50%	19,92%	4,17	4,88	3,85	4,09

Fuente. MCVT<sup>46</sup>

**Tabla 4.** Estimaciones de rentabilidad de los proyectos en municipios no pertenecientes a las aglomeraciones urbanas

Municipio	% valor del suelo		Margen bruto sobre ventas		Valor residual suelo sobre ventas		Ingresos/m2		Costos/m2	
	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026
Popayán	11,56%	10,45%	36,03%	40,41%	21,03%	25,41%	3,74	4,44	3,13	3,39
Valledupar	14,89%	13,52%	34,81%	39,38%	19,81%	24,38%	3,7	4,38	3,46	3,7
Montería	23,42%	21,45%	23,50%	26,33%	8,50%	11,33%	3,97	4,49	4,08	4,36
Quibdó	19,91%	18,43%	17,31%	27,06%	2,31%	12,06%	3,34	4,09	3,69	3,91
Riohacha	14,19%	13,03%	29,85%	35,53%	14,85%	20,53%	3,71	4,4	3,1	3,34
Santa Marta	12,07%	10,93%	32,93%	38,48%	17,93%	23,48%	3,54	4,26	3,97	4,21
Pasto	21,33%	19,62%	23,03%	29,85%	8,03%	14,85%	3,51	4,21	3,04	3,29
Ipiales	9,39%	8,47%	39,42%	43,10%	24,42%	28,10%	3,83	4,51	2,93	3,18
Ocaña	14,24%	13,04%	21,62%	28,48%	6,62%	13,48%	3,49	4,18	3	3,25
Sincelejo	10,09%	9,18%	39,31%	42,93%	24,31%	27,93%	3,91	4,57	3,31	3,54
Promedio	15,11%	13,81%	29,78%	35,16%	14,78%	20,16%	3,674	4,353	3,37	3,62

Fuente. MCVT<sup>47</sup>

En particular, aunque la dirección de los efectos sobre los ingresos, costos y margen bruto sobre ventas es coherente con la presentada por el **MVCT** en la **Tabla 2**, es posible evidenciar que, aunque los promedios cambian ligeramente,

<sup>46</sup> MVCT. Documento aportado al trámite mediante radicado No. 26166418--0000100003. Pág. 11.

<sup>47</sup> Ibid. Págs. 14-15.



los resultados presentados por el **MVCT** resultan adecuados en la dirección de los efectos estimados. Sin perjuicio de lo anterior, analizar los posibles impactos únicamente en cinco municipios de 49 en total que hacen parte de las aglomeraciones urbanas puede resultar en un ejercicio con resultados de interpretación limitada.

En relación con lo anterior, aunque el **MVCT** reconoce que los mercados de Bogotá y Medellín (pertenecientes a las aglomeraciones urbanas) requieren un análisis más profundo por sus particularidades<sup>48</sup>, estos no fueron incluidos en el análisis realizado. Sobre este particular, pese a que se valora positivamente que el **MVCT** haya sostenido mesas técnicas con las entidades distritales encargadas de la política de vivienda en estos municipios y haya analizado los documentos e información provistos por estas<sup>49</sup>, esta Superintendencia observa que estos análisis y documentos técnicos no son incluidos en la justificación del proyecto ni son de conocimiento público.

Por lo anteriormente expuesto, esta Superintendencia sugerirá complementar la justificación de la eliminación del tope excepcional de 150 SMMLV en las aglomeraciones urbanas, incluyendo (en la medida de lo posible) otros municipios relevantes y compartiendo los análisis derivados de las mesas técnicas sostenidas.

#### 4.2.2.3. *Sobre las condiciones de competencia en el mercado VIS*

Sobre el análisis del mercado, esta Superintendencia valora positivamente el hecho de que **MCVT** incluyera proyecciones del aumento general nacional de los costos de construcción con moderados y extremos. A la par, se valora positivamente que el **MCVT** presentara análisis complementarios sobre los impactos en la demanda que podría tener el decreto, con lo cual queda claro que el aumento de precio que estarían sufriendo los hogares no se debe a un incremento de costos sino a la presencia del alto tope para estos proyectos<sup>50</sup>.

Sin embargo, esta Superintendencia nota que la proyección realizada sobre los costos por parte del **MVCT** aplica los impactos de los escenarios considerados directamente a cifras del 2019, las cuales podrían estar desactualizadas<sup>51</sup>. A la par, el **MVCT** no incluye un análisis de los posibles efectos de la eliminación del tope excepcional en las aglomeraciones urbanas en el número de unidades

<sup>48</sup> MVCT. Documento aportado al trámite mediante radicado No. 26166418--0000100003. Pág. 10.

<sup>49</sup> MVCT. Memoria justificativa. Documento aportado al trámite mediante radicado No. 26-166418-00004 Pág. 11.

<sup>50</sup> MVCT. ESTUDIO TÉCNICO: PROYECTO DE DECRETO "Por el cual por el cual se modifican y adicionan algunas disposiciones del título 9 de la parte 1 del libro 2 del decreto 1077 de 2015 único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio y se dictan otras disposiciones" . Documento aportado al trámite mediante radicado No. 26166418—0000000003. Págs. 28-30.

<sup>51</sup> Ibid. Pág. 19.

ofrecidas o en su área promedio, omitiendo diferencias territoriales en torno la oferta de **VIS** y las condiciones de competencia en este mercado.

En lo que respecta a los factores asociados a la competencia económica en el sector, la estructura del mercado de VIS en Colombia presenta una heterogeneidad estructural significativa a nivel departamental, alejándose de una configuración competitiva homogénea. De manera que coexisten mercados competitivos con otros de carácter oligopólico e incluso casos con presencia de firma dominante, lo que refleja diferencias sustanciales en la distribución de cuotas de mercado entre territorios . En particular, de acuerdo con el Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) , pueden catalogarse como competitivos los departamentos del Cesar, Boyacá, Risaralda, Tolima, Norte de Santander, Bolívar, Antioquia, Santander, Cundinamarca y Bogotá D.C. Sin embargo, incluso en estos casos, las cuatro firmas más grandes concentran al menos el 37% del mercado, lo que evidencia una competencia imperfecta.

En contraste, otros territorios presentan estructuras claramente oligopólicas (Atlántico, Caldas y Quindío), mientras que en algunos mercados pequeños se identifican escenarios de oligopolio con firma dominante: Valle del Cauca, Nariño, Huila, Cauca, Córdoba, Magdalena, Meta y Sucre, reflejando mayores niveles de concentración y poder de mercado . Esta diversidad estructural se suma a la fuerte concentración geográfica de la actividad, dado que en 2021 más del 70% de las ventas VIS se ubicaron en Bogotá D.C., Valle del Cauca, Cundinamarca, Atlántico y Antioquia .

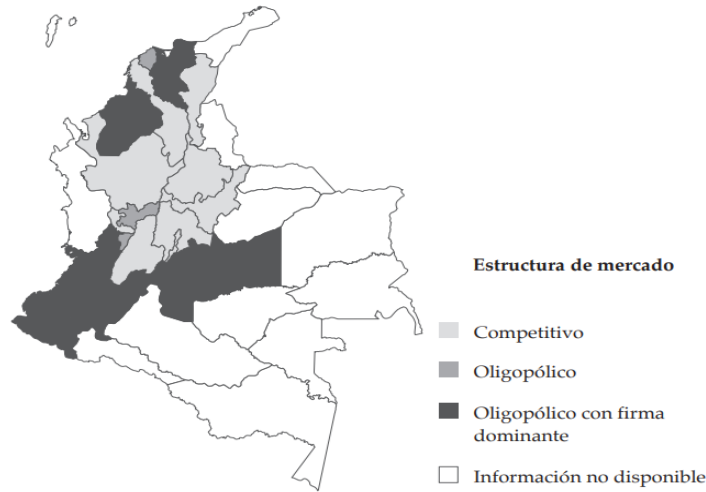
Por lo tanto, existe una alta heterogeneidad departamental en torno a los niveles de concentración del mercado de **VIS** (iError! No se encuentra el origen de la referencia.). Esta diversidad estructural se inserta, además, en un contexto de fuerte concentración espacial de la actividad del sector (ventas e ingresos **VIS** a nivel nacional) en un grupo reducido de departamentos (Bogotá D.C., Valle del Cauca, Cundinamarca, Atlántico y Antioquia)<sup>52</sup>.

## ESPACIO EN BLANCO

---

<sup>52</sup> Narváez, Andrés. "Caracterización de la estructura del mercado de la vivienda VIS en Colombia (2008-2022)". *Revista Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, No 55, 2025, pág. 17. Fedesarrollo. Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4865>

### Ilustración 1. Estructura de mercado de las VIS a nivel departamental



Fuente: Narváez<sup>53</sup>.

Las condiciones de competencia, el grado de poder de mercado y los incentivos de los oferentes no solo dependen de factores sectoriales agregados, sino también de características locales del mercado, lo que sugiere que el análisis y diseño de política pública en vivienda debe considerar explícitamente la dimensión territorial. Por tanto, no analizar estos factores para las aglomeraciones urbanas ni considerar las diferencias territoriales de concentración de mercado, unidades y área ofertadas, podría deteriorar el acceso de los hogares a una vivienda digna en estas zonas y aumentar la concentración de mercado al modificar las decisiones de construcción ante variaciones de la rentabilidad.

Al respecto, esta Superintendencia ha señalado que las medidas que impongan tratos diferenciados deberán seguir criterios de legitimidad, idoneidad y proporcionalidad<sup>54</sup>. En este contexto, el **proyecto** propone la eliminación de un trato diferencial que estaba previamente sustentado con estimaciones para una muestra pequeña de municipios pertenecientes a aglomeraciones urbanas y sin tener en cuenta a ciudades principales como Bogotá y Medellín. Por lo tanto, esta Superintendencia recomendará complementar la justificación de la eliminación del tope excepcional de 150 **SMMLV** en las aglomeraciones urbanas.

Lo anterior con el fin de evitar afectaciones relevantes en la oferta de **VIS** en los municipios pertenecientes a las aglomeraciones urbanas al establecer un tope que resulte en un aumento de la brecha de rentabilidad entre los municipios pertenecientes a las aglomeraciones urbanas y aquellos que no cuentan con el

<sup>53</sup> Ibid. Pág. 23.

<sup>54</sup> Entre otros, en conceptos de abogacía de la competencia identificados con radicado No. 26-53254 y 25-298021.

tope excepcional. De esta manera se evitaría escasez en el mercado de vivienda de las aglomeraciones urbanas, la cual podría ir en detrimento tanto de los oferentes como de los consumidores, quienes podrían ver reducidas sus opciones de compra o incluso una posible disminución del área de las viviendas ofrecidas.

### 4.3. Sobre la importancia de la claridad normativa

#### 4.3.1. Descripción de la regla

El artículo 2° del **proyecto** por el cual se incorpora el párrafo 2 al artículo 2.1.9.1. preceptúa que, partir de la entrada en vigor del decreto, el precio máximo de todas las **VIS** de acuerdo con su estructura de costos y características no podrá superar el tope de ciento treinta y cinco (135) **SMLMV**, y señala como marco temporal de aplicación de la regla “para la fecha de su adquisición o adjudicación”.

Por su parte el artículo 3° del **proyecto**, refiriéndose al precio fijado en pesos, manifiesta que constituirá el único precio exigible para la ejecución del respectivo contrato hasta su finalización, siempre y cuando no exceda el tope de la VIS o de la VIP “al momento de la adjudicación o adquisición”.

#### 4.3.2. Consideraciones de la Superintendencia de Industria y Comercio

Respecto de la regla propuesta, la Superintendencia observa que podría generarse un eventual riesgo para la libre competencia económica asociado a cierta falta de claridad sobre el alcance y efectos concretos de las referencias “para la fecha de su adquisición o adjudicación” y “al momento de la adjudicación o adquisición”. En particular, se observa que el **proyecto** no especifica en concreto a cuáles etapas de la negociación aluden las citadas expresiones, sobre todo considerando que el mercado de la construcción se caracteriza por ciclos largos de estructuración y ejecución, en los que se evidencian multiplicidad de negocios jurídicos concatenados destinados a la adquisición de vivienda (separación, promesa de compraventa, encargo fiduciario, opción de compra y compraventa, por citar algunos).

Como ya lo ha expuesto esta Superintendencia<sup>55</sup>, la falta de claridad en las normas que reglamentan una actividad económica podría (i) causar incertidumbre para los operadores jurídicos; (ii) conceder facultades discrecionales excesivas a las autoridades y (iii) aumentar el costo de cumplimiento de la regulación. En adición, esta situación podría conducir a un trato diferenciado, comoquiera que la indeterminación originada en la ausencia de disposiciones inequívocas podría dar lugar a que la interpretación de las normas no sea unívoca para y por todos los agentes regulados.

<sup>55</sup> SIC. Abogacía de la Competencia. Conceptos radicados con los Nos. 23-181746, 23-507469, 24 413718, 24-428077, 25-104846, 25-373058.

En el caso particular, la ambigüedad de las referencias “para la fecha de su adquisición o adjudicación” y “al momento de la adjudicación o adquisición” puede generar incertidumbre regulatoria, afectando la toma de decisiones de los agentes del mercado y dificultando la comprensión de los objetivos perseguidos por la regulación que, como lo ha manifestado el **MVCT**, pretende consolidar un “esquema claro, previsible y protector para la determinación del precio de la Vivienda de Interés Social, compatible con la viabilidad de los proyectos y la protección de los hogares”<sup>56</sup>.

Así las cosas, es necesario que las disposiciones del **proyecto** sean claras para todos los agentes que participan en el mercado, pues solo de esta manera podrán conocer cuáles son las reglas asociadas a su actividad económica<sup>57</sup>. Debe ser prioridad del regulador garantizar la seguridad jurídica necesaria para que el proyecto pueda cumplir el objetivo regulatorio pretendido. Esto garantiza un entorno predecible y equitativo en el que todos los agentes del mercado pueden operar bajo las mismas reglas<sup>58</sup>.

En línea con lo anterior, la **OECD** ha sostenido que las disposiciones regulatorias deben ser claras, precisas y comprensibles con el objetivo de asegurar que sus destinatarios puedan entender su contenido y enmarcar sus comportamientos de conformidad con la regulación<sup>59</sup>. De esta manera se previenen las ambigüedades generadas por las intervenciones regulatorias que, a su turno, pueden constituir un desincentivo para la participación de los agentes debido a la falta de claridad en torno a las reglas de juego que rigen el mercado.

En ese sentido, la Superintendencia recomendará al regulador desarrollar el alcance de las expresiones “para la fecha de su adquisición o adjudicación” y “al momento de la adjudicación o adquisición”, de cara a las dinámicas negociales del sector de la construcción a efectos de garantizar los principios de confianza legítima y seguridad jurídica.

## 5. RECOMENDACIONES

Por las razones expuestas, se recomienda al **MVCT**:

---

<sup>56</sup> Ministerio de vivienda, ciudad y territorio. respuesta a comentarios a terceros. allegados al expediente bajo el radicado No. 26-166418-00007, comentario 93.

<sup>57</sup> OCDE. Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. 2012. Pág. 7. Disponible en: [https://www.oecd.org/es/publications/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria\\_9789264209046-es.html](https://www.oecd.org/es/publications/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria_9789264209046-es.html).

<sup>58</sup> Conc. No. 24-489234. Superindustria.

<sup>59</sup> OCDE. Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. 2012. Pág. 7. Disponible en: [https://www.oecd.org/es/publications/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria\\_9789264209046-es.html](https://www.oecd.org/es/publications/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria_9789264209046-es.html).



- En relación con el artículo 2 del **proyecto**: i) **Complementar** la justificación en torno a los valores utilizados (28% y 49%) para el cálculo del aumento de los costos indirectos debido al aumento del **SMMLV** y ii) **Complementar** la justificación de la eliminación del tope excepcional de 150 **SMMLV**, incluyendo los resultados del análisis de las mesas técnicas sobre Bogotá y Medellín y (de ser posible) las estimaciones para un mayor número de los municipios pertenecientes a las aglomeraciones urbanas, considerando posibles afectaciones a la oferta y reducciones del área de las unidades habitacionales.
- En relación con el artículo 3: i) **Aclarar** el artículo para indicar si las disposiciones aplican también a los proyectos **VIS** y **VIP** de renovación urbana y rural.
- En relación con los artículos 2 y 3: **Desarrollar** el alcance de las expresiones “para la fecha de su adquisición o adjudicación” y “al momento de la adjudicación o adquisición”, de cara a las dinámicas negociales del sector de la construcción a efectos de garantizar los principios de confianza legítima y seguridad jurídica.

Para finalizar, se solicita amablemente al **MVCT** que, al expedir el **proyecto**, remita una copia de este acompañada con la última versión de su memoria justificativa, al correo electrónico [grabogacia@sic.gov.co](mailto:grabogacia@sic.gov.co).

Igualmente, se informa que a partir del 30 de diciembre de 2025 se inhabilitó el correo electrónico [contactenos@sic.gov.co](mailto:contactenos@sic.gov.co). Actualmente, para el envío de solicitudes de conceptos de Abogacía de la Competencia y demás asuntos relacionados, se dispone de las siguientes alternativas:

1. Radicar a través del formulario PQRSFD de la SIC en el siguiente link: Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias – PQRSFD | Sede Electrónica
2. Sede Electrónica, mediante el portafolio de trámites y servicios en el link: Trámites, OPA'S y Otras consultas de información | Sede Electrónica
3. Radicación en punto físico de la sede SIC ubicada en la Calle 24 No. 7-43, local 108, en la ciudad de Bogotá, para lo cual se solicita allegar la información en un dispositivo electrónico (DVD, USB, disco duro, entre otros).



Cordialmente,

FRANCISCO MELO RODRIGUEZ

**SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA  
COMPETENCIA**

DESPACHO DEL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA  
COMPETENCIA

*Elaboró: Diana Peña*

*Revisó: Francisco Melo*

*Aprobó: Francisco Melo*

