



<b>Entidad originadora:</b>	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	<i>Indique la fecha en que se presenta a Secretaría Jurídica de Presidencia</i>
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	Decreto por el cual se modifica y adiciona el capítulo 6 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 y se dictan otras disposiciones

## 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

*(Por favor explique de manera amplia y detallada: la necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones, por favor no transcriba con considerandos)*

La crisis económica, política y social que vive Venezuela ha producido un movimiento migratorio sin precedentes de personas provenientes del vecino país que buscan mejores condiciones de vida, ya sea en Colombia o en otros países de la región. De acuerdo con cifras oficiales de la ACNUR (2020) hay 5,2 millones de personas refugiadas y migrantes de Venezuela en todo el mundo. Este fenómeno trae consigo desafíos para las instituciones, los sistemas de provisión de servicios, el mercado laboral y las dinámicas sociales de las áreas receptoras. Asimismo, ha creado una presión significativa sobre el mercado local de vivienda y alquiler y la asignación de recursos de programas de vivienda social como Casa Digna, Vida Digna.

Adicionalmente, la pandemia de COVID-19 ha agravado aún más las condiciones de vida de los migrantes venezolanos y ha aumentado la importancia de una respuesta inmediata, dada la condición ya vulnerable de esta población. Debido a sus bajos ingresos y alta dependencia de los servicios públicos, los migrantes han sido particularmente vulnerables a la coyuntura. A medida que más migrantes pierden sus ingresos durante la crisis de COVID-19, su situación empeora, pues no son capaces de cubrir sus necesidades básicas como vivienda, alimentación, sanidad y atención médica. De acuerdo con la ACNUR (2020), cada vez un mayor porcentaje de venezolanos ha tenido que regresar a Venezuela, pues su situación en los países de llegada ha empeorado considerablemente, siendo incapaces de cubrir sus necesidades básicas, así como de cumplir con las medidas de cuarentena y distanciamiento social.

Ahora bien, según datos de Migración Colombia (2020), al 30 de abril de 2020, Colombia contaba con aproximadamente 1.788.380 migrantes regulares e irregulares desde Venezuela residiendo en su territorio. El mes de febrero registró el mayor número de venezolanos en el territorio nacional alcanzando 1.825.687, mientras que en el mes de marzo de 2020 se registró por primera vez en 5 años una disminución del 0,9% frente al mes anterior de esta población. Durante el mes de abril se experimentó un nuevo descenso, esta vez del 1% frente al mes anterior con más de 80 mil venezolanos retornados. Actualmente, el 43% de ellos ha regularizado su situación y disponen de visas, cédulas de extranjería o permiso especial de permanencia (PEP), mientras que el 57% restante ha excedido el tiempo de permanencia o ha ingresado al país sin la documentación adecuada.

Recientemente, la migración desde Venezuela a Colombia se ha concentrado principalmente en las zonas fronterizas (Norte de Santander y La Guajira), Bogotá, Antioquia y la Costa Atlántica. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda del Dane – CNPV (2018), alrededor del 80% de los migrantes se concentran en 50 municipios de 7 departamentos y el 94% de la población se localiza en área urbana y el 6% en áreas rurales. Bogotá es la ciudad con el mayor número de migrantes (352.627), lo que representa el 19.9% del número total de migrantes de Venezuela. Sin embargo, las zonas fronterizas son las más afectadas por su alta incidencia relativa. El número de migrantes (regulares e irregulares) como porcentaje de la población total del departamento (incidencia relativa) en las zonas fronterizas es el más alto del país. La mayor incidencia es en Arauca, departamento en el que actualmente residen 46.510 migrantes de Venezuela, lo que representa un 8,4% de la población total de este departamento. Le siguen Norte de



Santander (7,5%), La Guajira (5,6%), César (3,7%) y Magdalena (3,5%).

Por otra parte, es importante destacar frente a la caracterización de la población migrante que, se dicha población, se encuentra distribuida uniformemente entre mujeres que representan el 49,4% de la población y hombres que representan el restante 50,6%. En términos de distribución etaria, el grupo de mayor proporción lo componen los adultos entre 18 y 39 años de edad, que suman 1.031.376 (57,8% de la población migrante). En segundo lugar están los adultos entre 40 y 60 años, que son el 15,4%, la población en edad escolar (menores de 18 años) con el 24,3% y los adultos mayores a 60 años con el 2,5% (Migración Colombia, 2020). A su vez, se estima que el 36% de los hogares migrantes se compone por 3 integrantes o menos, el 20% por 4 personas y el restante 44% son hogares con más de 5 personas (CNPV, 2018).

Ahora bien, los migrantes se caracterizan por tener condiciones socioeconómicas complejas. Según los hallazgos del informe del Banco Mundial "Migración de Venezuela a Colombia: estrategia de impacto y respuesta a corto y mediano plazo" (2018), llevado a cabo conjuntamente con el gobierno colombiano con el apoyo de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Internacional Organización para las Migraciones (OIM), la población migrante tiene el doble de probabilidades de estar desempleados (tasa de desempleo del 19.2%), casi la mitad de ellos viven en condiciones de pobreza, tienen un nivel de educación moderado y se emplean principalmente de manera informal en los sectores del comercio, servicios y construcción. En términos de salud, la población venezolana se enfrenta a una creciente desprotección en la atención médica, particularmente afectando a los migrantes irregulares, quienes están casi en su totalidad fuera del sistema de salud. Igualmente, la migración afecta el acceso y permanencia en el sistema escolar de niños y jóvenes, con un nivel de inasistencia escolar de cerca del 40% entre todos los migrantes, más del doble que la tasa de la población en áreas receptoras.

En estos términos, como parte de las medidas para enfrentar la situación de los hogares migrantes es importante resolver el acceso a una vivienda digna y asequible para los migrantes; ésta constituye un elemento crítico en su bienestar a corto plazo y en su proceso de integración a largo plazo a la sociedad, incluido el acceso al empleo, la salud y la educación, entre otros temas.

Además, resulta de vital importancia considerando que, en los primeros años después de su llegada, la estabilidad de la vivienda de los migrantes está determinada por sus limitados recursos económicos y, a menudo, en el sector privado de alquiler.

Ello aunado a los desafíos que enfrentan los nuevos migrantes en su búsqueda de alojamiento privado de alquiler asequible, como lo son la escasez de unidades de vivienda de alquiler a precios moderados, condiciones de mercado ajustadas y discriminación racial y étnica. Todo esto puede conducir a hacinamiento, alquiler ilegal y condiciones de vivienda inferiores al estándar para los migrantes, así como su instalación en vecindarios desfavorecidos con servicios limitados y servicios locales deficientes.

En virtud de lo anterior, se hace necesario reglamentar en el marco del programa "Semillero de Propietarios", las condiciones bajo las cuales los migrantes de nacionalidad venezolana podrán acceder al subsidio familiar de vivienda en modalidad de arriendo, por un periodo de doce (12) meses y hasta por 0.40 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la asignación del subsidio, dada la generalidad de sus condiciones socioeconómicas.

## **2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

*(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)*

El proyecto busca por un lado dotar de mayor dinamismo al programa Semillero de Propietarios, el cual en sus secciones 1 a 8 del capítulo 6, del título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015, resulta



aplicable para todos los colombianos que cumplan con las condiciones dispuestas en el marco general del Programa Semillero de propietarios.

Por otro lado, el proyecto incluye en su sección 9 disposiciones aplicables para población migrante, de nacionalidad venezolana, la cual podrá acceder a un subsidio destinado al arriendo de vivienda cuando se trate de migrantes que residan en Colombia y cuenten con cédula de extranjería vigente o Permiso Especial de Permanencia – PEP vigente y que cumplan los requisitos de acceso señalados en la misma sección 9 del proyecto de decreto.

### **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

*(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)*

#### **3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo**

Las normas en que se fundamenta la presente iniciativa permiten regular la articulación del subsidio familiar de vivienda en la modalidad de arrendamiento para población migrante, sin estar sometidas a reserva legal, como se determina a continuación:

##### **a) Fundamento Constitucional**

El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, en relación con el deber del Estado de promover el acceso a una vivienda establece que: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

Así mismo, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, dispone que: “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones, y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

La potestad reglamentaria es una facultad constitucional propia del Presidente de la República que lo autoriza para expedir normas de carácter general destinadas a la ejecución y cumplimiento de la ley. Esta facultad se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo, e irrenunciable, porque es un atributo indispensable para que la administración cumpla con su función de ejecutar la ley.

##### **b) Fundamento legal y Reglamentario.**

El Artículo 5 de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 27 de la Ley 1469 de 2011, establece como solución de vivienda el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro.

El inciso primero del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011, define el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la



ley.

El inciso segundo del artículo 6 de la Ley 3° de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011, establece que está en cabeza del Gobierno Nacional la facultad de determinar la cuantía del subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.

El artículo 41 de la Ley 820 de 2003 dispuso que el Estado podrá, tanto en su nivel nacional como territorial establecer subsidios a familias de escasos recursos para el alquiler de vivienda, cuando carezcan de ella. Tendrán derecho preferencial los desplazados por la violencia, las madres cabeza de familia y las personas de la tercera edad. A su vez señaló que el Gobierno establecerá los requisitos, condiciones y procedimientos para la asignación y uso de estos subsidios.

El Decreto 2413 de 2018 adicionó el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con el programa denominado “Semillero de Propietarios” a través del cual se asigna el subsidio familiar de vivienda en el marco de operaciones de arrendamiento y arrendamiento con opción de compra a hogares con ingresos de hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto presentado para consideración, busca precisar en el marco del programa Semillero de Propietarios, las condiciones especiales de asignación del subsidio familiar de vivienda en la modalidad de arrendamiento para población migrante.

### 3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El Decreto 1077 de 2015 se encuentra vigente.

### 3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Se modifican los numerales 1.2; 2.3 y y 3.1 del artículo 2.1.1.6.1.2 del Decreto 1077 de 2015, se modifica el artículo 2.1.1.6.2.2 del Decreto 1077 de 2015, se adiciona el literal i al artículo 2.1.1.6.3.2 del Decreto 1077 de 2015, se modifica el numeral del artículo 2.1.1.6.3.3 del Decreto 1077 de 2015, se modifica el inciso segundo del artículo 2.1.1.6.4.4. del Decreto 1077 de 2015, se modifica el artículo 2.1.1.6.5.2 del Decreto 1077 de 2015, se modifica el inciso tercero del artículo 2.1.1.6.5.3 del Decreto 1077 de 2015, se modifica el artículo 2.1.1.6.5.4 del Decreto 1077, Adiciónese un párrafo al artículo 2.1.1.6.6.1 al Decreto 1077 de 2015, se adiciona la sección 9 al capítulo 6 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015.

### 3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

### 3.5 Circunstancias jurídicas adicionales



**4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)**

*(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)*

La reglamentación propuesta no genera un impacto económico sobre los destinatarios de la norma que implique la necesidad de adaptación, por el contrario, estas medidas buscan que los hogares migrantes beneficiarios del programa puedan acceder a un subsidio de arrendamiento que les permita habitar una vivienda digna y asequible que repercuta favorablemente en su proceso de integración a la sociedad.

**5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)**

*(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)*

La expedición de la norma no presenta impacto fiscal.

**6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)**

Las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto no tienen los referidos impactos.

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)**

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

**Aprobó:**



**El futuro  
es de todos**

Gobierno  
de Colombia

## **FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA**

---

**Juan Carlos Covilla Martínez**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica**  
**Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

---

**Carlos Felipe Reyes Forero**  
**Director del Sistema Habitacional**